

VÝCHODISKA A SOUVISLOSTI VYMEZENÍ VÚSC V ČR

Erich Vrtiš

Přijetím zákona o utvoření čtrnácti vyšších územních celků byla uzavřena první fáze formování procesu naplňování Ústavy České republiky. Je nutno vzít v úvahu některé věcné a metodické otázky, které budou uplatňovány v následném procesu upřesňování a korektur při vymezování VÚSC. V etapě specifikace kompetencí a územního vymezení by měly být respektovány tradiční provozní vazby i principy sebeurčení obyvatel. Vybrané principy metodiky vymezování VÚSC v dalších etapách jsou neméně významné. Jde zde zejména o respektování historické kontinuity, jasné vymezení kompetencí, prioritu společenských zájmů před zájmy individuálními, vyrovnávání sociálně ekonomické úrovně regionů a aplikaci ekologických hledisek. vymezení musí vycházet ze zhodnocení rozvojového potenciálu jednotlivých oblastí, prostorových forem urbanizace a trendů dělby přepravní práce v rámci veškerých druhů dopravy.

1. ÚVOD

Závěry procesu, směřujícího k naplnění věcného obsahu i ducha Ústavy ČR, týkající se správní a samosprávné struktury státního území, byly konečně zkonkretizovány přijetím zákona o utvoření čtrnácti vyšších územních celků. Zatím však nejsou blíže definovány kompetence, kterými budou kraje - a tím konečně i okresy - vybaveny. Tyto jsou však jedním z nejvýznamnějších atributů správního fungování navrženého členění státu. Vymezení VÚSC bylo nezbytné a je správné, že k jejich ustavení dochází. V rámci legislativního procesu však v prvé

etapě měla zřejmě přednost otázka politické průchodnosti návrhu před jeho odbornými aspekty. Tímto směrem je orientován článek, v kterém chci upozornit právě na některé věcné a metodické otázky, uplatnitelné v následném procesu upřesňování a korektur dnešního zákona.

Občané si budou zvykat na novou organizaci státu. Jejich informovanost o důležitosti a věcných i politických důsledcích nového zákona zatím není zcela vyhovující. Dokonce ani obvyklá pozornost, která je jindy vehementně upřena spíše na celkovou politickou atmosféru či kriminalitu v ze-

mi, se v tomto směru dosud výrazněji neprojevuje. Vždyť již dvě generace si nemohou vybavit existenci samosprávné a státně správní struktury dřívější Československé republiky, která z hledisek principů demokracie i ekonomiky figurovala na předních místech v celosvětovém srovnání. Tento stav byl však totalitní mocí po r.1939 a zejména pak po r. 1948 zlikvidován. Teprve dnes, po padesáti letech, se vracíme k nápravě předchozích deformací politické, ekonomické a celospolečenské struktury České republiky.

Účelem následujících úvah není tedy zpochybňování správního principu decent-

realizace ve smyslu přijatého zákona. Jak jsem se zmínil, jedná se o některé kritické připomínky, které odrážejí můj osobní názor a částečně se opírají i o první odezvy obyvatel k detailům vymezení krajů. Jsou směřovány k některým myšlenkám a principům, které by mohly být, právě z odborných hledisek, využity v další legislativní činnosti.

V etapě upřesňování krajských (i okresních) kompetencí i případných územních korekcí ve vymezení krajů, by neměly být prováděny necitlivé zásahy do přirozených a občansky kladně přijímaných tradičních provozních vazeb. S tím souvisí samozřejmě i respektování demokratických práv a principů seburčení obyvatel. Jedná se například o části českomoravského pomezí, kde má vstoupit v život značně plošně předimenzovaný útvar jihlavského kraje, bez efektivního demografického, ekonomického a konečně i sociálně kulturního rozvojového potenciálu. Navíc např. oblast Třebíče, je tradičně orientována na Brno, brněnský region i brněnskou aglomeraci. Obdobně lze zpochybnit i manipulaci nepřirozeným vymezením hranic v oblasti Dačic či Moravské Třebové (viz též odst. 3). V případě návrhu středočeského kraje není zakalkulován výrazný rozvojový potenciál tohoto území, které je přirozenou a nedílnou součástí tzv. pražské středočeské aglomerace. Tu je nutno řešit jako nedílnou součást tzv. kraje města Prahy, se kterou je provázána mimořádně silnými vazbami. Jiná situace je naopak v otázce pojetí tzv. hradecko - pardubické aglomerace. V případě Prahy povede takový návrh k nevídanému funkčnímu, provoznímu i prostorovému zbytnění tohoto ekologicky velice citlivého prostoru v podmínkách členitého krajinného reliéfu. Z uvedeného je zřejmé, že návrh krajů v současné podobě nepodchycuje značnou nevyváženost jejich rozvojového potenciálu, která naopak, v území nižších řádů - okresů a jejich sídelních struktur - by byla z hlediska rozvoje státu spíše vítaná.

Je tudíž možné i žádoucí, bez narušení zásad a návrhu zákona o utváření VÚSC, nabízet myšlenky a podněty, použitelné v etapách prohlubování organizace a detailního vymezení krajského uspořádání. V našem státě existuje řada institucí a profesních špičkových pracovníků, schopných se k syntetické problematice existence krajů zodpovědně vyjádřit. Jejich účelná činnost by však vyžadovala zpracování metodiky týmově organizované práce, nejlépe formou pracovního soustředění v dostatečně dlouhém časovém horizontu, řešícím návrh i

způsoby upřesňování krajské struktury. Ostatně, snad pouze tak lze solidně objasnit souvislosti mezi politickými a ostatními věcnými a územně technickými aspekty, jak je do jisté míry uvedeno v odst. 2.

2. VYBRANÉ PRINCIPY METODIKY NÁVRHU VYŠŠÍCH ÚZEMNÍCH CELKŮ, JEJICH UPŘESŇOVÁNÍ A POTŘEBNÉ KROKY V DALŠÍCH ETAPÁCH LEGISLATIVNÍHO PROCESU

Následné úvahy přinášejí některé, zatím nedostatečně nebo jen okrajově zdůrazňované aspekty organizace státního území. Jejich smyslem je tedy především upozornění na to, jak dílčí a krátkodobější pohledy mohou, pod zorným úhlem vzdálenějšího časového horizontu, negativně ovlivňovat organizaci státu na úseku státní správy i samosprávy.

Jedná se zde o moje osobní názory a využití zkušeností v následných problémových okruzích.

Problémové okruhy

- A) Ústava České republiky předpokládá zřízení vyšších územních celků. Exekutiva a parlament přijaly výslednou variantu, členící státní území do 14 krajů.
- B) Nyní je vhodné formulovat stejné výchozí podmínky, exekutivou definované jako limitní, v procesu upřesňování krajské koncepce státu. Jako obecně závazné by měly být respektovány aspekty:
- přihlížející k historické kontinuitě vývoje organizační struktury státního území,
 - přijatelné a zdůvodněné v ještě akceptovatelné formě krajského řešení dle přijatého zákona,
 - v zásadní diferenciaci kompetencí státu a krajů v jejich vzájemné nezastupitelnosti,
 - v diferenciaci a nadřazenosti celospolečenských zájmů nad zájmy individuálními,
 - požadavků na ekonomickou efektivnost personální náročnosti řešení v oblasti státní správy a samosprávy,
 - v úrovni nejen celostátní a krajské, ale i okresní (velikost okresu, obslužnost, centralita; obecně platí, že z hlediska standardu obslužnosti je menší okres monocentrický (1 okresní město) výhodnější, než větší okres polycentrický - příklad: okres

Jindřichův Hradec - Dačice),

- hodnocení vývoje a výše HDP v regionálním a oblastním srovnání,
- demografického vývoje v dlouhodobější etapě,
- ekologických principů a standardů, v lokálním, krajském, celostátním i zahraničním měřítku,
- v podmínkách právních aspektů, vyplývajících ze vstupu ČR do EU.

Dříve zmíněný pracovní útvar by zaměřil svoji činnost na návrh potřebných rekonstrukcí a úprav dnes dané čtrnáctikrajové organizace státu.

C) Rozbory a průzkumy relevantní pro účelný rozvoj organizace státní správy a samosprávy v krajském pojetí vyšších územních celků - viz dále.

D) Zhodnocení rozvojového potenciálu jednotlivých oblastí státu (např. předcházejících sedmi krajů ČSSR) a jejich vazeb na rozvojový potenciál daných center v aglomeračním i regionálním měřítku.

Posouzení sídelní a urbanistické struktury, především v regionálním měřítku, tj. v hierarchii sídelní struktury:

- kraj - vyšší samosprávný celek;
- aglomerace - sídelní regionální aglomerace ve formě monocentrické, reprezentované např. aglomerací brněnskou či česko-budějovickou, bicentrické, reprezentované aglomerací hradecko-pardubickou (viz odst. 3), či polycentrické, reprezentované aglomerací chomutovsko-ústeckou nebo ostravskou;
- region - ve významu relativně homogenního menšího (např. městského) sídelního celku.

Souvislost s rozbory vlivů center z hlediska velikosti a rozvojového potenciálu politického, ekonomického i sociálně kulturního a jejich možnosti při realizaci efektivní správy a samosprávné funkce krajů.

E) Zhodnocení prostorových forem urbanizace nosných sídel kraje a jejich vazeb k obslužným funkcím, dopravě, technické infrastruktuře i okolní krajině. Do této oblasti lze zařadit i prognózy rozvoje hlavních krajských měst. Hodnocení, zda nové vztahy kraje a jeho hlavního města přinesou kladně působící motivační dynamického rozvoje centra kraje

(+), stagnaci (o) či zpomalení rozvoje (-). Např. Olomouc, Zlín (+), Ostrava (o), Brno (o -), Jihlava (o - -).

Cílem je rovněž stanovit, jakou odezvu bude mít krajské uspořádání na přijatelnou míru rovnováhy rozvojových podmínek krajů a jejich sídelní struktury.

F) Významný vliv má i přihlídnutí ke kontinuitě historického vývoje a změn územní a politické struktury státu v etapách už od 11. století až do r. 1948. Zvláště je třeba analyzovat vývoj po roce 1948. V průběhu celého dějinného období až do roku 1948, přes všechny změny, zejména v lokálním měřítku (okresy, soudní okresy, župy atp.), zůstala hranice mezi Čechami a Moravou více méně neměnná. Narušením a necitlivým zásahem do existence tradičních mezizemských hranic dřívějšího, až do r. 1918 Českého království a Markrabství moravského, došlo po roce 1948 k narůstajícímu odporu k direktivně zaváděným změnám. Přes období delší než dvě generace je tento problém stále živý (např. oblast Dačic, Jihlavsko, Moravská Třebová - viz odst. 1) - nelze zaměřovat se zprofanovaným pocitem prago-centricke - moravistického antagonismu. V tomto směru mohou probíhat i úvahy o lokálních dílčích úpravách krajských hranic ve vybraných případech.

G) Kromě dalších hledisek je nutné vycházet při hodnocení uzákoněné krajské koncepce i ze základních územně plánovacích a urbanistických kategorií:

- funkce, využití území,
- prostorového uspořádání území, charakterizovaného především hustotou a intenzitou využití tohoto území,
- provozních podmínek, veškerých druhů provozu, při relativně dominantním postavení dopravy v další technické infrastruktuře..

H) Posouzení váhy vlivů všech (zejména urbanistických) profesí, zúčastněných na koncepčních pracích návrhu krajů, je další podmínkou formulace výchozích rozvojových předpokladů úprav a sestavení hodnotové návrhové stupnice a poté i hodnotící etapy - závěr analytické části procesu.

I) Na podkladě výsledků, vyplývajících z principů uvedených v odst. 2, část C -

H, lze sestavit předběžný návrh zúženého počtu strategických rozvojových úprav navržených krajů. Mezi státní a krajskou úrovní se projevují vždy zpětné vazby, z nichž lze též hodnotit účinnost správního a samosprávného uspořádání státu.

V strategických rozvojových variantách se odráží faktory vlivů: na rozvoj vztahů s ostatním územím státu, na plošný rozvoj krajského území a dále na rozvoj mezikrajských, krajských i vnitřních mezisídelních kooperací.

J) I tyto tři faktory rozdílů variantních úprav je třeba brát v úvahu při jejich vzájemném srovnávání. V této fázi se projeví již konkrétní vlivy odborných a pro výběr relevantních hledisek na úsecích bydlení, zaměstnanosti, obslužnosti, rekreace, dopravy a technického vybavení, ve vzájemné vazbě na celostátní strategie jejich rozvoje, významu krajinného prostředí (neurbanizovaného území) a ekologie. Významné postavení zaujímá i zhodnocení časoprostorového vymezení potenciálního rozvojového území, jeho rozsah s ohledem na rozdíly vlivu využití hromadné a individuální dopravy. To se týká denních, týdenních i občasných kontaktů v rámci vazeb krajského území k jeho centru.

K) V rámci výběru vhodných návrhů na propracování úprav krajů jsou sledovány jejich vztahy:

- k nadřazeným celostátním koncepcím rozvoje státu,
- k strukturám rozvíjející se EU, výhledové úvahy o vzniku euroregionů (jako poslední vývojové etapě rozvoje krajských struktur),
- k etapizaci a naplňování forem krajského uspořádání,
- k ekologizaci, především v možnostech vyrovnávání disproporcí a vztahů ekologických standardů krajinných a urbanizovaných oblastí.

K tomuto problému okruhu lze přiřadit i význam rozvoje sídelních a urbanistických struktur kraje, v základních formacích koridorového, plošného či centrálně střediskového způsobu jejich prostorového utváření.

L) Konečný návrh úprav krajského uspořádání státu musí splňovat výše uvedené limitní rozvojové možnosti. Poté je

předběžně možné stanovit, které návrhové prvky jsou pro všechny varianty společné a tudíž je lze jako neměnné případně vyloučit z etapy hodnocení variant úprav.

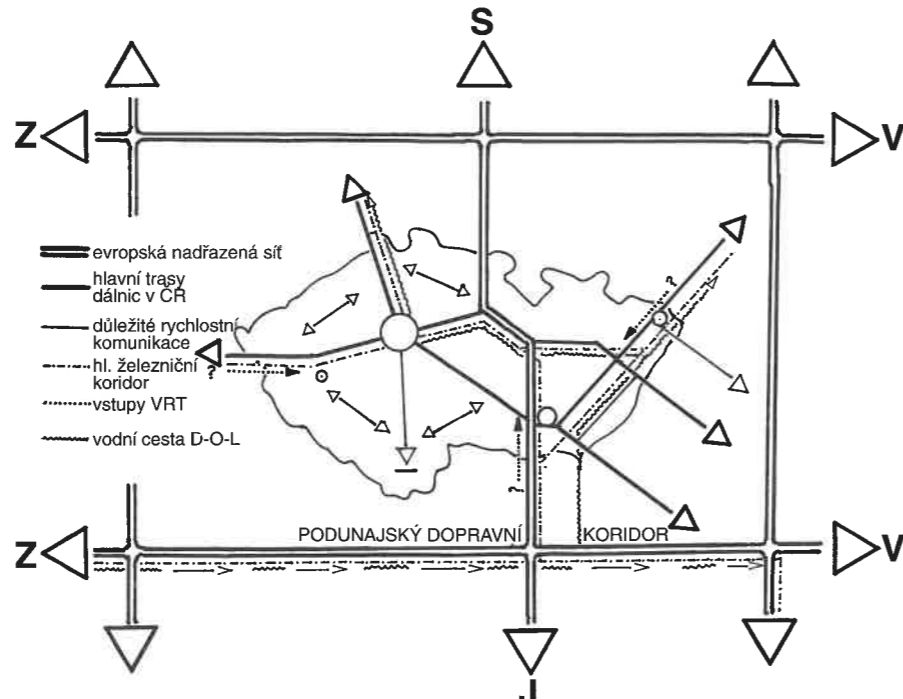
Pro konečný a přijatý soubor koncepčních variant mohou být současně definovány varianty regulativního charakteru - regulace jednotlivých složek návrhového procesu i procesu hodnocení (kritéria návrhu a hodnocení variant).

M) Výsledkem hodnocení efektivnosti je závěrečný rozbor omezeného počtu variantních úprav, synteticky srovnatelných z hledisek jejich kladných i záporných efektů. Varianty by pak byly postoupeny exekutivě, která by z nich vybrala nejvhodnější, jež by byla se závěrečným doporučením předložena jako vládní návrh Parlamentu ČR. Ten by v rámci legislativního procesu rozhodl o definitivním řešení krajského uspořádání státu v oblasti státní správy i samosprávy.

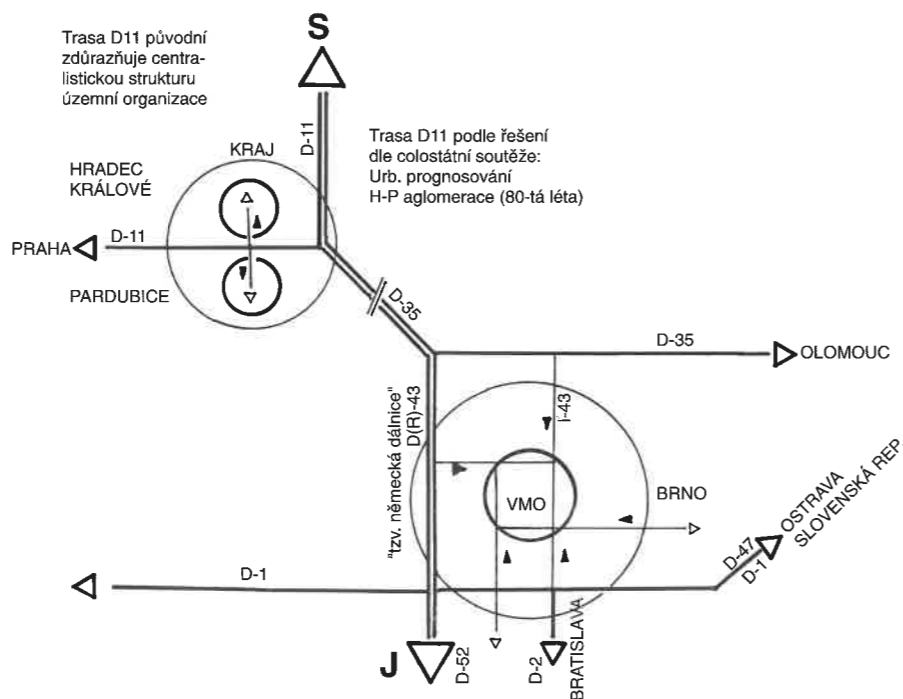
3. NĚKOLIK PŘÍKLADŮ APLIKACE METODIKY (VYBRANÝCH S OHLEDEM NA ČÁST 2), ZAMĚŘENÝCH I NA PROBLEMATIKU DOPRAVNÍ

1. Nedílnou a bezpodmínečnou podmínkou řešení krajské urbanizace je též rozhodnutí o trendech dělby přepravní práce mezi veškerými druhy dopravy. Jedná se tudíž o zásadní strategii dopravní politiky, která však, přes dílčí těžkopádné pokusy, nebyla ministerstvem ani vládou zpracována, ačkoliv má v nadstátním, celostátním i krajském měřítku neodmítnutelnou vazbu na organizační uspořádání státu. Bez ní je ale nemožné hodnotit rozvojovou strategii dopravy ani z hledisek rovnováhy či preferencí ekonomické náročnosti s ekologickými důsledky a s potřebnou mírou obslužných funkcí (doprava silniční a kolejová, hromadná a individuální).
2. Je nutno kategorizovat dopravní síť (především silniční) ve vazbách evropských a celostátních, s přihlídnutím k ekonomickým efektům investičním i provozním. Celoevropské trasy, ve vztahu k poloze ČR, probíhají ve směrech Z - V jednak silně vytiženým podunajským koridorem, jednak po dvou tra-

sách přes Německo a Polsko. Pro vztahy S - J byly zvažovány buď trasa přes Prahu do Rakouska nebo dálniční tah z Polska na Vídeň přes Brno či v pomoravské trase přes Břeclav. Pražská varianta má nevýhodu v dalším přetížení prostoru pražské aglomerace nevídaným tranzitem i devastací šumavských krajinných útvarů a zaústěním do přetíženého koridoru podunajského. V druhém případě se jedná o excentrickou trasu, probíhající rizikovým záplavovým územím a hustě osídleným koridorem s vysokým podílem lokální dopravy. Trasa, využívající dálnice D-47 a úseku D-1 ve směru Brno - Vídeň by vyvolávala náročné zkapacitnění dálnice D-1 pod Brnem. S ohledem na investiční a provozní nároky se jeví jako výhodné využití trasy tzv. "německé dálnice". Ta je již částečně rozestavěna a tranzit by probíhal po prověřených úsecích D-11, D-35, "německé" R (D)-43 a dále bývalé plánované D-52 ve směru Mikulov - Vídeň. Trasa je ekologicky nejvýhodnější a umožňuje svojí centrální polohou ideální vazby na západní i východní síť ČR. V obr. 1 jsou vyznačeny schematicky i směry hlavních tras železniční a lodní dopravy.



Obr. 1 Vztah evropské a celostátní silniční sítě - stylizace



Obr. 2 Stylizace silničních vazeb v krajích Brno a Hradec Králové - Pardubice

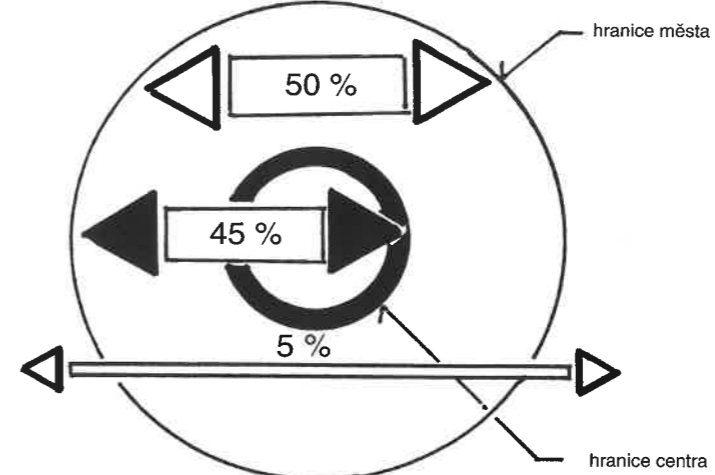
3. Styčné body uvedené transevropské dálnice s ostatní sítí ve dvou významných lokalitách jsou vyznačeny na obr. 2, (Brno, Hradec Králové - Pardubice).
4. Návrh trasy R(D)-43 (v souladu s územním plánem Brna), po desetiletí plánované v regionálním měřítku, plně vyhovuje všem zásadám a požadavkům, kladeným na komplexní vedení trasy (viz též obr. 3a, 3 b). Protesty zhruba tisícovky částečně dotčených obyvatel města Brna, postiženými při variantním průběhu nezdůvodnitelné kontroverzní trasy, zanedbatelné. Vysoký podíl cílové dopravy do Brna by tak jak tak v této omezené oblasti zůstal a investice by bylo možné chápat jako těžko návratné v případě nepochopitelné trasy v tzv. boskovické brázdě.
5. Poznámky k problému variant hradecko - pardubických krajů. Obě města lze řešit jako jádra aglomerace formou relativně samostatných urbanistických celků, rozvíjejících i do budoucna svá specifika. Současně lze však chápat celé území aglomerace jako integrovanou strukturu, jeden funkční celek a to vzhledem k možnostem bezprostředního a integrovaného propojení obou měst (i

formou MHD). Dialektická jednota obou těchto principů vytváří předpoklady dosažení vysokého stupně a kvality celé urbanistické struktury i v dlouhodobém časovém horizontu, případně i v rámci jednoho kraje (viz obr. č. 4).

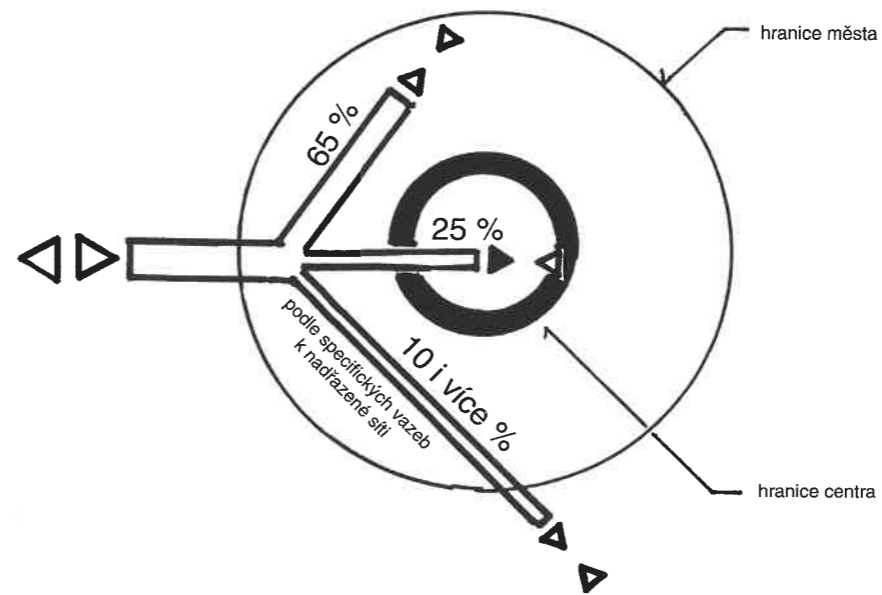
6. Vliv časoprostorové dosažitelnosti vybraných center krajů (regionů, aglomerací) brněnského, ostravského, zlínského, olomouckého (a pro srovnání též

jihlavského). Za vhodného rozvojového území regionů je uvažován orientačně prostor, vymezený dostupností centra kraje vnější HD (ČD, ČSAD), dle situace na počátku 90. let - plánovaný předpoklad výstavby nadřazených sítí, v celkové cestovní době do 45 minut a pro IAD do 30 minut. Pro orientaci jsou uvedeny přibližné počty obyvatel v zónách časové dostup-

Veškerá doprava ve městě:



Vnější doprava města (cílová, výchozí a transitní):



Obr. 3a Rozdělení silniční dopravy (ve městech kolem 500 000 obyv.)

nosti center do 30, 45 a 60 minut, pro IAD, v tisících:

	zóna izochrony v minutách		
	30	45	60
Brno	640	900	1 450
Ostrava	830	1 080	1 460
Olomouc	389	626	1 135
Zlín	290	570	1 120
Jihlava	170	380	1 000

Pro HD by počty obyvatel vykazovaly podstatně výraznější rozdíly u jednotlivých center (viz obr. č. 5).

7. Příklady možných návrhových limitů variant krajského uspořádání státu s přihlédnutím k historickému vývoji a dlouhodobé prognóze (viz obr. č. 6).

4. ZÁVER

Na podkladě nasměrování potřebných analýz, návrhu metodiky a kroků dalšího postupu mohou vyvodit tento závěr:

Není nutné apriori nesouhlasit zásadně s přijatým zákonem o vymezení VÚSC. Je však nezbytně nutné rozpracovat a poté uzavřít etapu upřesňování a korekci doporučeného řešení čtrnácti krajů. Po konečné definici o naplnění krajských kompetencí je promítnout i do úrovně okresů. Dle možností posoudit i důsledky přijatého zákona pro dynamiku rozvoje hlavních krajských měst.

Dílčí problémy, které se zřejmě během doby projeví, bude třeba řešit kraj od kraje. Prokáží-li se však v následných etapách vážné nepříznivé skutečnosti, zejména z

hledisek územně plánovacích a urbanistických (viz část 2), není důvodu, aby nedošlo k dílčím zákonným úpravám a poté k návrhu konečného, všestranně akceptovatelného řešení organizace státní správy i občanské samosprávy v ČR.

Ing. Erich Vrtiš