



Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ



Wolters Kluwer
Česká republika

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA –
UDRŽITELNÝ ROZVOJ A FINANCE

Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ

Vzor citace: KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 300 s.

Autorky kapitol:

Kadeřábková Jaroslava: kap. 1–14

Peková Jitka: kap. 15–19

Recenzoval: doc. PhDr. Luděk Kolman, CSc., doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.

© PhDr. Jaroslava Kadeřábková, CSc., doc. Ing. Jitka Peková, CSc., 2012

ISBN 978-80-7357-910-4 (brož.)

ISBN 978-80-7357-956-2 (e-pub)

OBSAH

Předmluva	9
1 Územní samospráva	15
1.1 Základní charakteristické znaky obce	19
1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky	27
2 Přístupy a pojetí regionu jako územního samosprávného celku	29
2.1 Procesy urbanizace v území a úloha měst	42
2.2 Sídlní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje	43
2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích	47
3 Struktura českých obcí	54
3.1 Města a jejich zázemí	55
3.1.1 Nepřímá urbanizace	65
3.2 Venkov a venkovské obce	66
3.2.1 Specifika venkovských sídel v ČR	71
3.2.2 Vztah města a venkova	76
3.3 Role kultury a kulturního dědictví v rozvoji měst a venkovských obcí	78
3.3.1 Venkovské obce a rozvoj cestovního ruchu	82
4 Městské a venkovské komunity	86
4.1 Procesy sociální soudržnosti a sociální politika na komunální úrovni ...	87
4.1.1 Vyloučené lokality	90
5 Lokální společenství, komunitní plánování a sociální ekonomika	94
5.1 Komunitní plánování	95
5.2 Sociální ekonomika	98
6 Prostorový rozvoj a jeho plánování	100
6.1 Územní plánování, role územních samospráv a udržitelný rozvoj ...	103
6.1.1 Přínosy účasti veřejnosti v procesu vytváření územních plánů ...	109

6.1.2	Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů územní samosprávy	110
6.1.3	Metody informování veřejnosti.....	112
6.1.4	Přístupy ke zjišťování názorů a připomínek občanů	112
6.1.5	Legislativní východiska účasti veřejnosti (mezinárodní kontext)	113
7	Územní samospráva a koncept udržitelného rozvoje	116
7.1	Přínosy územních plánů a udržitelný rozvoj	118
8	Strategické řízení a rozvoj území	120
8.1	Strategické plánování obcí, měst a regionů	124
8.1.1	Programování a strategické plánování	126
8.2	Strategický management	129
8.2.1	Vnější systémové vazby samospráv a strategický management	130
9	Sociální komunikace, komunikační strategie a udržitelný rozvoj	132
9.1	Pojetí komunikace	136
9.2	Význam komunikace	138
9.2.1	Formy komunikace	139
9.3	Public relations (PR) a organizační kultura správních orgánů	148
9.4	Marketing ve veřejné správě	150
10	Participace a partnerství	156
10.1	Participace	156
10.2	Princip partnerství v podmínkách územních samospráv	157
10.2.1	Limity občanské společnosti a bariéry komunikace a participace	159
10.3	Partnerství a jeho význam v rozvoji obcí, měst a regionů	161
10.3.1	Role partnerství v procesu místního a regionálního rozvoje ...	165
10.3.2	Aktuální problémy partnerství v ČR	167
10.4	Spolupráce krajů s veřejností	170
10.5	Regiony soudržnosti	172
10.6	Spolupráce soukromých a veřejných organizací	172
10.7	Public-Private Partnership (PPP)	173
10.8	Nezisková a soukromá sféra	178
10.9	Neziskový sektor, územní samosprávy a řízení regionálního rozvoje	181

11 Regionální a municipální management	184
11.1 Vývoj a pojetí managementu veřejné správy	185
11.2 Specifika managementu ve veřejné správě	189
12 Územní samospráva a teorie organizace	195
12.1 Klasické modely	199
12.2 Vědecké řízení – management v institucích a organizacích veřejné správy	205
13 Personální management	212
13.1 Mezilidské vztahy	214
13.2 Modely zaměstnanosti ve veřejné správě	215
13.3 Motivace v organizacích veřejné správy	217
13.4 Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě	218
14 Modely kvality řízení	220
15 Financování potřeb, úloha finančního managementu	228
16 Rozpočet a mimorozpočtové fondy ve finančním systému obce, kraje	231
16.1 Rozpočet	233
16.2 Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti	245
16.3 Peněžní mimorozpočtové fondy	246
17 Struktura územního rozpočtu	248
18 Hospodaření s majetkem	259
18.1 Evidence a ocenění majetku	266
19 Finanční analýza, finanční kontrola, audit	270
Závěr	275
Literatura	278
Summary	287
Rejstřík	290
Příloha č. 1: Klasifikace institucionálních sektorů (s)	293
Příloha č. 2: Klasifikace funkcí vládních institucí (cofog)	295

PŘEDMLUVA

Společenské a ekonomické reformy spojené s decentralizací státní správy nás postupně vracejí do normálního otevřeného, účelného i kulturního chování. Především kulturní aktiva vložená do procesu ekonomické transformace mají mimořádný význam pro jeho průběh, neboť ovlivňují ekonomický rozvoj i sociální život společnosti, politickou kulturu a další jevy. Jedná se o podmínky života společnosti, které přispívají ke stabilitě politického života společnosti a také k jejímu dynamickému i udržitelnému rozvoji bez sociálních otřesů.

Proces decentralizace státní správy a ekonomický rozvoj území je závislý na celkovém vývoji společnosti. Regionální diferenciací a její specifičností mají úzkou souvislost s mnoha faktory demografického, sociálního i kulturního charakteru. Z historického i společenského vývoje je patrné, že úspěch reforem závisí na mnoha faktorech ekonomického, sociálního i kulturního niveau společnosti.

Publikace a její zaměření na úlohu územních samospráv v procesu udržitelného rozvoje území patří k tématům, která jsou potřebná a velmi obtížná z hlediska nutnosti komplexnějšího zpracování. S touto skutečností souvisí také složitost objasnění teoretických přístupů k problematice regionálního rozvoje i k modernizačnímu procesu veřejné správy. Uvedené problémy, které vyplývají ze vzájemné mnohostranné podmíněnosti faktorů, mechanismů i subjektů regionálního rozvoje, jehož součástí je také jeho udržitelnost, jsou úzce spojeny s integrální povahou společenského vývoje. Zkoumat a hodnotit současný vývoj území na municipální a regionální úrovni je potřebné a zároveň velmi obtížné rovněž z mnoha dalších aspektů.

Rozvoj a vývojové etapy zahrnují nejen ekonomické, sociální i správněvědní oblasti poznání, ale dotýkají se i historických a kulturních kořenů vývoje jednotlivých obcí, měst i regionů-krajů. Značnou úlohu hraje také skutečnost, že regionální i sociální vědy jsou z větší části multiparadigmatické – neposkytují jednotné vodítko, ucelený teoretický rámec výkladu regionálních, ekonomických i sociálních jevů¹. Naopak nabízejí mnoho teoretických východisek a interpretací. Z tohoto pohledu je třeba zvolit taková teoretická i metodologická hlediska, která mohou přispět

¹ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: UK, Nakl. Karolinum, 2002, s. 15 a násl.

k reálným a ověřitelným tendencím vývoje, k podstatě regionálních rozdílů i k rozšíření a potvrzení platnosti zvolených teoretických východisek.

V průběhu zpracování této publikace jsme vycházeli nejen z teorie regionálního rozvoje, ale také z teoretických východisek modernizace, jež bere v úvahu a dává důraz také na sociální, kulturní rozměr i proces sociálních změn modernizačních procesů, které současný vývoj české společnosti provázejí. Ty jsou rovněž úzce spojeny, kromě jiného, se zvyšováním kvality života i udržitelnosti rozvoje území.

Realizace mnoha empirických výzkumů, které autorky uskutečňovaly od devadesátých let do současnosti, byly hlavním podnětem pro zpracování této publikace. Ukazuje se, že k prohloubení poznání i ověření platnosti teoretických přístupů mohou přispět také empirické poznatky. Hlavní slabinou empirických výzkumů zaměřených na municipální, regionální i výzkumy národních rozdílů je, že zatím není dostatek podrobných analýz, které by umožnily dospět k závěrům s obecnější platností.

S ohledem na zaměření a odborný přístup obou autorek je publikace orientována na poznání tzv. nástrojů neekonomické povahy a rozvoje území a na poznání finančního zázemí, které mohou územní samosprávy ve svém rozvoji využívat a podílet se na jejich udržitelném rozvoji. K využívání výsledků empirických výzkumů nás vedla především skutečnost, že tyto neekonomické nástroje i finanční situace sehrávají stále větší roli v řízení rozvoje municipalit, regionů i celého území nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích. K těmto nástrojům patří zejména využívání kulturního a přírodního dědictví, územní a regionální plánování, marketingové nástroje, strategické řízení a stále více i komunitní přístupy založené na principech partnerství, participace, vnější i vnitřní komunikace územních samospráv. Mezi specifické modely řízení a rozhodování na místní i regionální úrovni v tomto kontextu patří také strategické řízení rozvoje komunitního plánování, spolupráce se soukromým a neziskovým sektorem a nově vytvářené specifické koncepty, jako je Lokální agenda 21, projekt Zdravá města a další. K realizaci a využívání těchto nástrojů přispívá proces modernizace veřejné správy i stále větší rozsah kompetencí na úrovni municipalit i krajů.

Nicméně dosavadní realizované výzkumy zaměřené na studium procesů decentralizace a na rozvoj místní autonomie naznačují, že legislativní změny nejsou dostatečující základnou pro naplnění jednotlivých cílů administrativních reforem² ani pro postupující modernizaci veřejné správy. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními specifiky země i jejich jednotlivých celků.³

² Blíže viz Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, edice Sociologické studie, 2006.

³ Baldersheim, H., Illner, M. a kol., 1996.

Modernizační procesy probíhající ve veřejné správě jsou úzce spojeny s řízením rozvoje spravovaných území, proto je v publikaci zahrnuta také problematika spojená se zvyšováním efektivity veřejného sektoru ve vztahu k územnímu a udržitelnému rozvoji. Tento přístup může přispět také k poznání přístupů a postojů územních samospráv k nově získaným pravomocím a zodpovědnosti. V tomto procesu značnou roli sehrávají především schopnosti a profesionalita úředníků i představitelů samospráv. Předkládaná publikace by měla také přispět k poznání, jak jsou využívány nově získané nebo rozšířené pravomoci k dynamizaci rozvoje spravovaného území s ohledem na lokální a regionální ekonomická, sociální, politická i kulturně-historická specifika a v tomto rámci také jejich podpora udržitelného rozvoje spravovaného území.

Řízení udržitelnosti rozvoje území je závislé do značné míry na struktuře personálního obsazení a odbornosti pracovníků příslušných odborů a oddělení úřadů obcí, měst i krajů, kteří se rozvojem území zabývají. Jejich odbornost a schopnosti by měly přispívat ke zpracování kvalitních, dlouhodobě zaměřených koncepčních materiálů i tvorbě příslušných dokumentů. Nezbytné jsou i manažerské dovednosti, které vycházejí nejen z odborných kvalit těch, kteří řídí rozvoj svých území, ale také ze zkušeností a schopnosti formulovat rozvojové strategie. Tyto přístupy vyžadují specifické vzdělání a průběžné zdokonalování těchto dovedností. Na úrovni obcí a měst dochází k častým odchodům pracovníků, kteří tyto schopnosti a dovednosti mají, do soukromé sféry. Tato cirkulace mnohdy negativně působí na návaznost minulých rozhodnutí a na všechny mechanismy nutné pro bezproblémový rozvoj území.

Reformní procesy mají také vlastní historickou dimenzi. Ta je prováděna i úsilím o politickou, sociální a kulturní emancipaci jednotlivých sociálně územních systémů. Z pohledu analýzy té které společnosti se jedná o reakci na unifikační schémata praktikovaná v našem státě dlouhá desetiletí. Obdobně jako v určité etapě vývoje západní Evropy dostáváme se také v naší zemi do stadia vývoje, kdy začíná mít čím dál větší váhu komunální politika.

Současnost ukazuje, že je třeba brát v úvahu filozofii místních zájmů, tendence k přijímání změn, inovativních přístupů k rozvojovým aktivitám nejen na úrovni státu, ale i v jeho regionech, městech i obcích. Stále ještě můžeme postihnout příklon k sociálnímu a kulturnímu tradicionalismu, pomalým procesům v přijímání změn i pochopení dopadů volného trhu, financování i hospodárnosti při využívání veřejných financí.

Ekonomická, politická i kulturní emancipace sídel a regionů oživuje roli komunity v životě společnosti i jednotlivce. Z tohoto důvodu se dostáváme k problematice analýzy a následnému hledání řešení základních otázek vyplývajících z rozporů mezi nároky, potřebami a možnostmi jednotlivců, skupin obyvatel, organizací, institucí

atd. Významnou roli v tomto smyslu hrají sociokulturní determinanty, které mají své specifické projevy v konkrétních obcích a regionech. Jedná se o determinanty, které výrazně ovlivňují kvalitu rozhodování na lokální i regionální úrovni, procesy reforem stabilizaci i destabilizační jevy, které provázejí současné společenské, ekonomické i politické změny. Ve svém komplexu se promítají také v integračních procesech v národním i mezinárodním měřítku.

Využívání moderních metod řízení v organizacích veřejné správy a schopnost naplňovat strategické řízení je v ČR stále ještě do značné míry limitováno právním i finančním rámcem. Tato situace do určité míry omezuje možnosti, přípravu i realizaci střednědobých či dlouhodobých koncepcí rozvoje území. V této souvislosti je třeba poznamenat, že kraje a většina obcí a měst zpracovaly a zpracovávají strategické dokumenty a snaží se je v rámci specifických podmínek svěřených území realizovat. Pozitivní dopady tohoto vývoje, jejich příprava i realizace jsou v mnoha oblastech ovlivňovány mnohdy rozpornými politickými i lobbistickými tlaky, které negativně dopadají i na podobu rozhodovacích procesů a kvalitu řízení dlouhodobého a udržitelného rozvoje území.

Současné teoretické koncepce udržitelného rozvoje zohledňují tendence k hledání kompromisů mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními dopady jednotlivých rozvojových opatření na lokální a regionální úrovni. Rozvojové politiky obcí, měst i regionů by měly na základě těchto teoretických přístupů plně integrovat a respektovat nejen ekonomické, environmentální, ale také sociální cíle. Rozhodovací procesy o budoucím rozvoji území by měly být také flexibilní, avšak plně integrovat priority a potřeby jednotlivých občanů.

Stále více je v popředí odborného zájmu efektivní a moderní systém „vládnutí“, který vede k dlouhodobé prosperitě a sociální vyváženosti. Jedná se o tzv. Good Governance (dobrá správa věcí veřejných), která je důležitá pro správný rozvoj a aplikaci místních agend, které přispívají k harmonickému rozvoji území. Good Governance je možno přičlenit k principům udržitelného rozvoje, neboť jejím úkolem je vycházet z těchto principů ve stylu vládnutí. Tento přístup k řízení věcí veřejných spočívá zejména v zapojování soukromého a občanského sektoru do rozhodování o věcech veřejných. Tento nový způsob vládnutí by měl také přispět k větší transparentnosti a k důvěryhodnosti lokálních i regionálních samospráv. K procesu změn strategického řízení a zavádění nových metod řízení kvality ve veřejné správě v současné době přispívá rovněž strategie Smart Administration. Ta ovlivňuje proces modernizace veřejné správy, neboť dává impulsy pro zkvalitnění řízení ve veřejné správě a je také součástí programového a projektového řízení pro získávání finančních podpor z národních fondů, z EU a dalších nadnárodních fondů.

Při respektování principů udržitelného rozvoje jsou jednotliví občané a další aktéři v daném prostředí spokojeni a tento proces přispívá k efektivnějšímu využívání

přírodních i dalších místních zdrojů, aby byly hospodárněji využívány a zahrnovány do rozvojových koncepcí území obcí, měst i regionů. Jejich pozitivní dopady jsou patrné již například při revitalizaci zemědělských i průmyslových zón, regeneraci měst, brownfieldů apod.⁴

Udržitelný rozvoj může být rovněž chápán jako strategický přístup k rozvoji území, který umožňuje pomocí různých prostředků a technologií uspokojovat materiální i nemateriální potřeby a priority jednotlivců za současného respektování a zachování životního prostředí i kvality života v prostředí, kde tyto rozvojové procesy probíhají.

Dlouhodobě nastavené cíle udržitelného rozvoje území, definované v odpovídající strategii, usnadňují možnost předvídat orientaci a záměry v rozhodování místních a regionálních představitelů a jejich schopnosti přizpůsobit své záměry i rozhodování specifickým podmínkám území nebo lokalit. Takto řízené a prezentované rozvojové aktivity se stávají pochopitelné jak pro občany, tak i pro místní ekonomické aktéry, pro drobné podnikatele a také pro investory. Ti všichni hodnotí tento přístup a zohlednění specifík území jako jeden z důležitých předpokladů rozvoje daného území, kde je výhodné nejen žít, ale i podnikat.

Otevřenost a koncepčnost územních samospráv snižuje riziko úprav v průběhu schvalovaných dokumentů, rozvojových aktivit i realizace nových rozvojových záměrů v době, kdy dojde k politickým změnám v důsledku přeměny politického zastoupení na základě výsledků místních voleb. Proto účinné kontrolní mechanismy, zapojení všech aktérů a participace občanů na zpracovávání strategických, rozvojových, projektových a dalších dokumentů mohou tento nepříznivý vývoj v rozvoji území do značné míry ovlivnit a nedopustit nevhodné a nekoncepční kroky, které by měly negativní dopad na udržitelný rozvoj území lokálních i regionálních samospráv.

Výrazný posun v procesu zachování udržitelného rozvoje přináší větší zájem občanů o kvalitu života a životního prostředí, ve kterém žijí. Jsou to především občané, kteří dávají mnohem větší důraz na sociální stránku svého života, než tomu bylo v minulosti. V tomto procesu změn a ve větším důrazu obyvatel na kvalitu

⁴ Území označovaná jako brownfieldy mají mnoho definic a popisů. Výstižně lze brownfield definovat jako: „*Opuštěné či nevyužívané území, které je oproti zeleným plochám postiženo vlivem předchozího využívání (ekologická a jiná rizika) a které vyžaduje zvláštní péči při jeho regeneraci.*“ Hlavním cílem regenerace těchto ploch je zvýšit přitažlivost a hodnotu jednotlivých lokalit na takovou úroveň, aby mohly přímo soutěžit s výstavbou na zelené louce. Dostatečná nabídka zrekultivovaných areálů či zabezpečení jejich financování z veřejného, soukromého sektoru anebo z kombinovaného a vícezdrojového financování může pomoci snížit zbytečné zábery půdy pro investice na zelené louce, které jsou v rozporu s principy udržitelného rozvoje. Blíže viz Kadeřábková, B., Piecha, M. *Brownfields. Jak vznikají a co s nimi*. Praha: Nakl. Beck, 2010.

života hrají roli také změny v jejich životních preferencích i větší příklon k ochraně a kvalitě životního i kulturního prostředí. Občané si čím dál více uvědomují nutnost a výhody udržitelného rozvoje, jehož principy přispívají k udržitelnému a harmonickému životu současných i budoucích generací.

V publikaci jsou řešeny také finanční nástroje podpory rozvoje i efektivnost řízení věcí veřejných na lokální a regionální úrovni. Poznatky uvedené v odborných publikacích i výsledky analýz věnujících se realizaci veřejných politik na lokální a regionální úrovni zdůrazňují, že je třeba věnovat značnou pozornost také finančním nástrojům podpory rozvoje území ze strany územních samospráv, především otázkám hospodaření s majetkem, otázkám místních financí, obecních či krajských rozpočtů a rozpočtovému plánování.

Složitost objasnění rozvojových aktivit v území a do značné míry i dopady finanční politiky patří mezi základní předpoklady nutné pro zabezpečení rozvojových možností území. V tomto smyslu hraje také významnou úlohu podstata integrální povahy společenského vývoje. Chceme-li postihnout celou šíři vývojového procesu v daném prostředí, je třeba vycházet ze vzájemných a mnohostranně podmíněných faktorů, mechanismů i subjektů, které se na regionálních rozvojových aktivitách podílejí.⁵ To představuje různorodý okruh problémů, které charakterizuje mnohdy jejich obtížná uchopitelnost. Chybí také dostatek empiricky ověřených přístupů a metod poznání, které by více přispěly k poznání těžko měřitelných faktorů a mechanismů rozvoje území.

Nesnadnost tohoto poznání zvyšuje také skutečnost, že je nutné počítat u sledovaných regionálních i sociálních jevů nejen s racionálními faktory, ale také s faktory, které mají značný emotivní náboj. Jejich podstata má hlubší historické, sociokulturní i ekonomické kořeny, které se odvíjejí také z geografických, geopolitických a dalších podmínek. Tento vývoj způsobuje relativně malou úspěšnost úsilí společnosti o rovnoměrné ovlivňování jejího udržitelného rozvoje. Jedná se o dlouhodobý proces, na kterém by se měly podílet nejen instituce veřejné správy se znalostí kulturně-historických, geografických i politických vývojových fází svěřeného území, ale celá společnost, pokud si bude vědoma své zodpovědnosti za budoucí vývoj své existence.

⁵ Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Cit. dílo*, s. 155 a násl.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Historický vývoj územní správy prošel dlouhým vývojem, který byl ovlivněn mnohými politickými a celospolečenskými událostmi v českých zemích. Především období vývoje územní samosprávy roce 1990 může být zařazeno k přelomovým historickým etapám jejího vývoje. V následujících obdobích, zejména na přelomu nového tisíciletí, došlo k významné fázi vývoje reformy veřejné správy a k mnoha legislativním změnám, které zásadně ovlivnily podobu, fungování i postavení územních samospráv v rámci České republiky. Pro tuto vývojovou fázi je charakteristické, že správa společnosti přestává být pouze výlučnou záležitostí orgánů státu a postupně opět dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.

Procesy a reformní kroky vedoucí k větší samostatnosti sídel a regionů jsou pouze základní osnovou dlouhodobějšího procesu politické, ekonomické, sociální i kulturní obrody územních společenství. Nejsme velkoměstský stát, větší část lidí u nás žije ve středně velkých a malých sídlech, což je důsledkem specifického vývoje sídelní struktury českého státu. Její charakteristiky a podoba ovlivňují také současný politický, ekonomický i sociokulturní vývoj a v neposlední řadě také vstupují a podstatně ovlivňují podobu reformy naší veřejné správy i územní samosprávy na našem území. Současná podoba naší sídelní struktury má hluboké kořeny v období raného a pozdějšího středověku, kdy byla podřizována mocenským, strategickým a ekonomickým cílům panovníka. V tomto období také docházelo k rozvoji menších měst a městeček, která pokryla celé území tehdejšího českého státu. Význam českých měst postupně vzrůstal v jejich správní, obchodní i kulturní funkci. Další významnou fází, která poznamenala sídelní strukturu, byl specifický proces industrializace naší země, vznikalo mnoho drobnějších průmyslových závodů ve středně velkých a malých obcích. Nebylo výjimkou, že byly umístovány také ve venkovských obcích, což přispělo ke stabilizaci a historické podobě sídelní struktury.¹

Posilování funkce a právního postavení územní samosprávy, především na municipální úrovni, se dostává naše sídelní struktura do nových i specifických

¹ Kaderábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: Wokoun, R., Mates, P., Kaderábková, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násl.

vývojových etap, které podstatně ovlivňují nejen rozvoj a funkci měst, ale podstatně vstupují také do života občanů venkovských obcí. Tento vývoj vstupuje do dynamiky i podoby rozvojových aktivit realizovaných v městském nebo venkovském prostoru.

Samosprávou se v nejobecnějším smyslu rozumí především samostatné spravování záležitostí, které se bezprostředně dotýkají obyvatel. Spravování vlastních záležitostí si vyžaduje určitý právní rámec, který je v českém právním řádu zakotven jak ústavními, tak ostatními zákony. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že samospráva vedle státní správy tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy, a to oblast nezávislou a státní správě nepodřízenou, která je vykonávána subjekty od státu odlišnými.

V obecné teorii je samospráva rozlišována na územní a zájmovou. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace, tedy subjektu veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veškeré úkoly.² Samospráva je pak vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem a vlastními prostředky samosprávných korporací. Od státní správy se liší jednak tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná a jednak tím, že její činnost je směřována interně, je tedy zcela zaměřena na řešení vlastních záležitostí.³

K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu územní patří na vyšší úrovni kraje a na nižší úrovni pak již zmíněné obce, jako základní jednotky územní samosprávy.

Zájmová samospráva je charakteristická řízením, kontrolou chodu a činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru. Zatímco samospráva územní je charakteristická ve spravování záležitostí, které jsou vázány k určitému vymezenému teritoriu a k osobám zde žijícím.

Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem správního práva, správní vědy i dalších vědních oborů, které se jí zabývají (státověda, politologie, psychologie veřejné správy). Ve starších i novějších definicích správy jsou na předním místě zdůrazňovány zejména tři znaky: záměrnost a trvalost uskutečňovaných činností a jejich provádění určitou organizací.⁴ Například K. Čížek vymezil správu jako organizovanou činnost k dosažení určitých účelů, J. Pražák hovoří o správě jako záměrné činnosti, která sleduje záměrně nějaký cíl, nebo činnosti nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Rakouský normativista A. Merkl vymezuje správu v nejširším smyslu jako záměrnou lidskou činnost směřující k dosažení

² Klíma, K. a kol. *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2005, s. 101.

³ K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu zájmovou patří různé profesní komory (advokátní, notářské, lékařské, ale také např. vysoké školy).

⁴ Simon, A. H., Smithburg, W. D., Thompson, A. W. *Public Administration*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1991, s. 3 a násl.

určitých lidských účelů. Uvedených vymezení se přidržují i současní autoři, například D. Hendrych, V. Sládeček nebo P. Průcha.⁵

Vymezení pojmu lze tedy shrnout tak, že správa je soubor činností majících záporný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných celcích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle, a současně jde také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

Shoda panuje v tom, že tyto i další pokusy o definici správy jsou značně abstraktní, a jejich použitelnost je tak proto problematická. Přitom se jedná o otázku nikoli jen teoretické povahy, protože náležité vymezení správy umožňuje její odlišení od jiných činností, zejména řízení, resp. managementu, s nímž bývá někdy nesprávně zaměňována.⁶

Na veřejnou správu lze hledět jako na systém složený ze dvou základních subsystémů. Hlavní a nejdůležitější je, že se jedná o subsystém státní správy. Její existence vychází z povahy státu jako představitele veřejné moci. V tomto případě je stát originálním, neodvozeným subjektem veřejné správy. Z toho ovšem neplyne, že by státní správa měla vůči dalšímu subsystému, jímž je samospráva, dominantní postavení v tom smyslu, že by ji mohla přímo řídit. Může ovšem zákonem stanovit její šíři.

Podle J. Grospiče je „ovšem třeba zdůraznit, že při zrodu práva na samosprávu, zejména pak územní (v našem prostředí v polovině 19. století), bylo pojímáno jako přirozené právo územních korporací mít svoje jmění, volit si zástupce, přijímat další členy atd. Plyne to ostatně již z faktu, že územní celky, zejména obce vznikly jako výsledek přirozeného historického, náboženského, kulturního atd. vývoje, byť se na nich v různých dobách a intenzitě podílelo sociální inženýrství politiky.⁷ Ústava v článku 8 stanoví, že se zaručuje právo na samosprávu územních samosprávných celků (nikoli tedy ostatních forem samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto právo je zařazeno mezi Základní ustanovení Ústavy, lze mít za to, že tu jde o právo v uvedeném smyslu. Povinností státu je toto právo zajistit jak v zákonodárné činnosti, tak i aplikační praxi státních orgánů.“⁸

Neméně důležitý aspekt zdůrazňuje J. Grospič zejména těmito slovy: „Tradičně je rozlišována samospráva ve smyslu politickém a právním. V prvním pojetí je výrazem

⁵ Čížek, K. *Obrys řízení správního*. Praha, 1888, s. 3; Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní*. Praha, 1905, s. 1; Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl I*. Praha, Brno, 1931, s. 2.

⁶ Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 11–12 a 17 a násl.

⁷ V čele uvozoovacího patentu k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849 byla známá věta „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“, tedy základem svobodného státu je svobodná obec. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu, AUB I No 338, Brno: MU, 2008, s. 25.

⁸ Grospič, J. *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 417 a násl.

*faktu, že se na výkonu veřejné správy podílejí občané, resp. laičtí funkcionáři. Ve smyslu právním vyjadřuje samospráva fakt, že veřejná správa je vykonávána někým jiným, než je stát a jeho orgány. V současnosti je na samosprávu (územní i ostatní) nahlíženo v širším smyslu, jako výrazu demokratického režimu, nezávislosti a samostatnosti občanů, jednoho z významných atributů občanské společnosti.*⁹

V současných podmínkách je rozvoj územní samosprávy a demokratických forem rozhodování do značné míry dán kultivací komunitních struktur, postupnou renesancí zájmového, spolkového a politického života komunit. Značnou roli ve fungujících společnostech má **participace občanů na správě území**. Ta však v našich podmínkách, vinou některých negativních zkušeností z minulého období, je jen málo ze strany občanů realizována. Výzkumy zaměřené na tuto problematiku naznačují, že pouze legislativní ustanovení pro demokratizační proces v naší zemi nestačí. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními předpoklady země i jejich jednotlivých celků-regionů. Svou roli hrají také tradice, národnostní struktura, vliv integračních procesů, politická kultura a další.

Významnou jednotkou, jak již bylo uvedeno, jsou obce. Ve smyslu právní úpravy je obec v České republice chápána jako základní územně správní celek a současně také základní samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Znaky určujícími obec jakožto samosprávné společenství jsou: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy. Dále je to skutečnost, že obce mají svůj vlastní majetek, s nímž hospodaří, což jim umožňuje jejich samostatné postavení.¹⁰

⁹ Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 418.

¹⁰ Blíže viz Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 419. Základem právní úpravy obcí je, vedle již citovaných ustanovení Ústavy, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb. a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů, ve znění zák. č. 230/2002 Sb., zák. č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů a další.

1.1 Základní charakteristické znaky obce

Obec je veřejnoprávní územní korporací a při realizaci svých pravomocí podléhá povaze veřejného úřadu. Tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá vymezené území (katastrální) a které má v ústavě zakotvené právo na samosprávu.

Charakteristickými znaky jsou:

1. **vlastní území** (tzv. územní základ obce) a možnosti jeho změn, obec může mít jedno nebo více katastrálních území;
2. **občané obce** – každá obec musí být trvale obývána lidmi. Právní řád vyčleňuje kvalifikovanou skupinu obyvatel, s nimiž spojuje určitá subjektivní práva – tzv. občany obce. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v obci hlášen trvalý pobyt a dosáhla věku 18 let;¹¹
3. **spravování svých záležitostí samostatně** – tzv. samostatná působnost;¹²
4. **vystupování v právních vztazích svým jménem** a odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (tzv. právní základ obce);
5. **péče o všestranný rozvoj území**, při plnění svých úkolů též ochrana veřejného zájmu;
6. **hospodaření podle vlastního rozpočtu** a vlastní majetek obce (ekonomický základ obce).¹³

Obce získaly četný rozsah mnoha kompetencí a vykonávají řadu činností, které jsou stanoveny v odpovídajících zákonech a jiných předpisech. Složitost a obsáhlost činností předpokládá značné znalosti a zkušenosti představitelů obcí. Významné je poznamenat, že jednotlivé činnosti lze zařadit do dvou skupin podle působnosti – samostatné a přenesené.

Pro výkon přenesené působnosti rozlišujeme v současné době podle míry přenesení státní správy následující kategorie obcí, tzv. třístupňové členění obcí pro účely výkonu státní správy: Bližší rozvedení představují ust. § 61–66 zákona o obcích.

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je:

¹¹ Tito občané mají na základě ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 16 odst. 2 písm. a) až g) vlastní práva, která jsou ve spojení s občanstvím obce.

¹² Dle ust. § 7 odst. 1, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³ Ekonomický základ samosprávy obcí je pak dán právem mít majetek a právem hospodaření s tímto majetkem, právem získávat vlastní finanční prostředky a hospodaření podle rozpočtu. Zákonná úprava obsažená v zákoně o obcích tuto oblast upravuje spíše rámcově, bližší úpravu nakládání s majetkem a hospodaření obce obsahují navazující zákony, např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nebo zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

- a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce; určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona, v tomto případě je území obce správním obvodem,
- b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,
- c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.¹⁴

Dle zákonné úpravy je rozlišován subjekt přenesení výkonu státní správy neboli tzv. obecní typ na:

1. obec,
2. obec s matričním úřadem,
3. obec s pověřeným obecním úřadem,¹⁵
4. obec s rozšířenou působností.¹⁶

Příslušné aktivity obec spravuje samostatně, tzn. v rámci své samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a které do samostatné působnosti obce svěří zákon.¹⁷ Jedná se zejména o uspokojování potřeb svých občanů, jako je bydlení, ochrana a rozvoj zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkový kulturní rozvoj a ochrana veřejného pořádku. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákonem (při vydávání obecně závazných vyhlášek) a též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (v ostatních záležitostech). [zákon o obcích, hlava II]

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 61 odst. 1.

¹⁵ Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem pak stanovuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

¹⁶ Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích a vedle přenesené působnosti podle § 64 vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

¹⁷ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.¹⁸

Obec však vykonává také určité činnosti pro stát, který je na ni delegoval zákonem. Jedná se tedy o nepřímou místní státní správu, která v podstatě představuje dekoncentrovanou státní správu svěřenou obcím zákony podle čl. 105 Ústavy České republiky („*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“). Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.¹⁹

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy (při vydávání nařízení), v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a dále návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými podle zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Hlavním záměrem převodu některých úkolů státu na obec je přiblížení základních záležitostí z oblasti státní správy občanům, tedy přímo do místa jejich bydliště. Na plnění úkolů v přenesené působnosti obce získávají finanční příspěvek ze státního rozpočtu. V praxi, zejména u malých obcích, však dochází k tomu, že obec není z různých důvodů schopna či ochotna danou činnost vykonávat vlastními silami. Obec pak může se souhlasem krajského úřadu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž prostřednictvím převede výkon těchto činností na jinou obec ve stejném obvodu obce s rozšířenou působností. Obec, která převezme závazek vykonávat určitý rozsah přenesené působnosti pro obec jinou, má právo na úhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. (zákon o obcích, hlava III) Dle § 8 zákona o obcích platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, pak platí, že jde vždy o samostatnou působnost.²⁰

V rámci kompetencí a v souladu s hlavním posláním obcí je realizovat úkoly v samostatné působnosti a právě samostatná působnost by měla představovat převážující náplň činnosti orgánů obce. Činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti a neměla by být prováděna na její úkor.

¹⁸ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

¹⁹ Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 2.

²⁰ Blíže viz Mates, P., Olšová, P. K některým otázkám pravomocí obcí k vydávání obecně závazné vyhlášky. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 129 a násl.

Vlastní nabízené členění těchto skupin obcí nemá žádné hmotněprávní měřítko či snad zákonný základ, ve své podstatě se jedná o názorový pohled na vertikální strukturu, která se vytvořila v průběhu reformy územní veřejné správy.

1. **První skupinou jsou sídla bývalých okresních měst** – tato města na výkon státní správy jednoznačně doplácí.
2. **Druhou skupinou jsou obce tzv. 3. typu** nebo také tzv. neokresní sídla – tato skupina se možná jeví jako celkový vítěz reformy. Dá se říci, že tyto obce získávají status tzv. menších okresů, a tím došlo k vzestupu zejména kompetenční velikosti.
3. **Třetí skupinou jsou obce tzv. 2. stupně** – tato skupina po reformě již nemá kompetenci stavebních či živnostenských úřadů. Jejich úlohu jako regionálních center středního významu převzaly obce pověřené výkonem státní správy.
4. **Čtvrtou skupinou je hlavní město Praha a ostatní magistrátní města** – této skupiny obcí se reforma dotkla asi nejméně. Kompetenčně si nepohoršily a mohou dobře profitovat na základě územních změn obcí, mnohdy se menší obce snaží a snažily připojit k magistrátním městům a díky tomu mohou získat v mnoha případech větší státní dotace, což je mnohdy více poškodilo, než jim přineslo užitek.
5. **Pátou skupinou jsou tzv. malé obce** – jednoznačně se ukazuje, že obce, jež mají méně než 1 000 obyvatel, mají obecně horší podmínky pro výkon některých činností v rámci samostatné působnosti než obce ostatních kategorií. Ukazuje se také, že s relativní stabilizací demografického vývoje dochází nepochybně k oslabování ekonomického postavení venkovských obcí v návaznosti na snižování objemu zemědělské a lesnické výroby.²¹

Velikostní struktury obcí a jejich možné územní změny jak integrační (například mikroregiony – dobrovolná sdružení obcí), tak i dezintegrační, například znovuoobnovení samostatnosti obcí, což má v našich podmínkách a ve vývoji i charakteru územní veřejné správy specifické podoby.²²

Možnosti integrovat a dezintegrovat obce upravuje zákon o obcích. Ve své podstatě existují tři varianty územních změn obcí, a to:

1. oddělení nové obce (vzniká nová obec), sloučení a připojení obcí (ze slučovaných obcí vzniká nová obec; dosavadní obec zůstává zachována a její území se zvětšuje o území nově připojené obce, která zaniká);
2. faktický zánik obce (obec definitivně přestává existovat);

²¹ Statistické údaje: www.mvcr.cz – internetové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

²² Kadeřábková, J.: Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a následující.

3. týkající se územních změn hlavního města Prahy a jeho městských částí, které jsou upraveny v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v ust. § 11 a § 12.

Mikroregiony – dobrovolná sdružení obcí

„Mikroregiony“ patří ke specifické formě spolupráce mezi obcemi. Každá obec má možnost stát se členem dobrovolného svazku obcí, a to za účelem ochrany a prosazování společných zájmů. Tuto formu spolupráce znala i předchozí právní úprava postavení obcí (zavedla ji novela č. 302/1992 Sb.), současná právní úprava je však podrobnější a některé aspekty upravuje jinak. Zákonné vymezení:

- Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů.²³
- Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce.²⁴
- Svazek obcí je právnickou osobou.²⁵

Jak vyplývá ze samotného názvu „dobrovolný svazek obcí“, je členství v těchto svazcích pouze právem, nikoli povinností obcí. Členem svazku mohou být pouze obce. Podle výslovného ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, je vyloučeno, aby kraj byl členem svazku obcí.²⁶ Pro účast obcí ve svazku, resp. svazcích obcí platí, že obce mohou vstupovat nebo se stávat členy svazků obcí jak při jejich vytváření, tak rovněž tehdy, kdy obec vstupuje do svazku obce, který je již vytvořený.

Přístup k realizaci dobrovolného sdružování obcí je velmi citlivý fenomén současnosti, který se dotýká mnoha aspektů života především malých obcí, které se stavějí k těmto tendencím velmi obezřetně a obávají se, že příliš úzká spolupráce omezí jejich autonomii, proto se spíše přiklánějí k pragmatickým postojům, spíše vytvářejí tyto svazky na základě konkrétních projektů, které jim umožní zlepšit infrastrukturu jejich obcí (čističky, dopravní infrastrukturu, některé sociální služby, například domy pro seniory atd.). K problémům integrace obcí byly realizovány sociologické výzkumy v Sociologickém ústavu ČR, které přinesly cenné poznatky o výhodách i nevýhodách integrace obcí.²⁷

Výsledky tohoto výzkumu ukázaly, že za nespornou výhodu sloučení obcí považovali jejich zastupitelé především soustředění finančních prostředků na zlepšení kvality života jejich občanů, zlepšení kvality plánování územního rozvoje, větší

²³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 1.

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 2.

²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 3.

²⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

²⁷ Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení z r. 1990. *Sociologické studie*, č. 2, 2006, s. 34 a násl.

možnosti účastnit se mezinárodních projektů a další pozitiva, například větší kvalifikovanost pracovníků větších obcí a také větší možnosti financovat zpracování projektů, neboť ty jsou pro malé, ale i středně velké obce finančně velmi náročné a jsou mnohdy spojeny s negativními lobbistickými praktikami.²⁸

Obavy měli představitelé obcí i většina občanů kromě ztráty v nedávné době získané autonomie i negativní zkušenosti z období sedmdesátých let, kdy se vytvářela tzv. středisková sídelní struktura.²⁹ Z výzkumů, které jsme v rámci našeho pracoviště realizovali, vyplynula také obava, že ze strany malých obcí nebudou rozdělovány finanční prostředky spravedlivě a že malé obce budou mít menší šance, mimo jiné také prosazovat své potřeby a požadavky.³⁰

Přesto se integrace obcí pozvolna prosazuje a bude záviset na tom, zda si obce najdou způsob, který jim bude nejvíce vyhovovat, a také na tom, zda půjdou pouze cestou ekonomických výhod (mnohé obce jsou členy několika sdružení), nebo se zaměří na společné prosazování a zajišťování kvality života občanů svých obcí také z pohledu zlepšování veřejných služeb, na rozvoj společenského i kulturního života nebo například na podporu záchrany nebo obnovy kulturního dědictví.³¹

Mezinárodní spolupráce mikroregionů

Spolupráce s obcemi jiných států je upravena v zákoně o obcích, konkrétně pak v ust. § 55 odst. 1 až 6. Obce, jako územní samosprávné korporace, mohou vyvíjet také tzv. přeshraniční spolupráci, tzn. také spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Mezinárodní spolupráce na úrovni místní samosprávy je možné realizovat:

- možnostmi spolupráce obcí s obcemi jiných států,
- možnostmi spolupráce svazku obcí se svazky obcí jiných států.

Spolupráce obcí s obcemi jiných států není vázána, jak by se na první pohled zdálo, na „hraniční sousedství“ spolupracujících obcí. Obdobně mohou s územními samosprávnými celky jiných států spolupracovat i vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje. Územní poloha samosprávného celku nehraje tedy závažnou roli, jde

²⁸ Vlastní výzkumy v různých obcích a regionech ČR.

²⁹ Kadeřábková, J. Sídelní struktura. In: Wokoun, R., Mates, M., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 24 a násl.

³⁰ K této problematice se také vyjadřuje Grospič, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 118 a násl.

³¹ Cogan, R. Organizační zajištění agendy regionálního rozvoje na úrovni obcí s rozšířenou působností. In: Wokoun, R., Mates, P. a kol. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde 2006, s. 291 a násl.

proto o náhled vyplývající zcela čistě ze státního hlediska, konkrétně pak s vedením státní hranice.³²

Z povahy spolupráce obcí s obcemi jiných států je třeba zdůraznit, že se jedná především o spolupráci při výkonu samostatné působnosti obcí. Obec by měla vstupovat do mezinárodních aktivit, jen pokud v tom spatřuje plnění svých samosprávných úkolů.³³ Zákon o obcích sám uvádí pojem sdružení místních „orgánů“, z hlediska kontinentálního chápání veřejného práva je však lepší hovořit o celcích, protože samospráva a právní osobnost se pojí se samosprávným územním celkem, nikoliv s jeho orgány, byť vytvářejí a realizují vůli samosprávného celku a slouží jako jakýsi servisní prostředek, který zabezpečuje vlastní správu.

Jedná se o velmi významný krok, neboť umožňuje obcím spolupracovat s obcemi za hranicemi našeho státu a získávat mnoho cenných zkušeností, které mohou využívat v rozhodovacích procesech našich obcí. Mohou také porovnávat rozvojové aktivity, výhodnost strategických plánů a vizí. Výměnné zájezdy mezi spolupracujícími obcemi v mezinárodním kontextu oslovují také obyvatelstvo našich obcí, což má pozitivní dopad také na přijímání nových podnětů i rozvojových aktivit v našich podmínkách. Oživuje také společenské, kulturní i sportovní aktivity v našich obcích, které tuto spolupráci realizují.³⁴

Euroregiony

Ke specifické formě spolupráce mezi obcemi patří také spolupráce přeshraniční, která zahrnuje i možnost spolupráce svazků obcí. Současná právní úprava komunálního práva přitom jasně stanoví, že obec může toliko spolupracovat jen s jinou obcí či obcemi ve formě přeshraniční spolupráce a stejně tak svazek obcí může spolupracovat pouze s jiným přeshraničním svazkem obcí či svazky obcí.

Regiony ležící při hranicích našeho státu většinou trpí historickými důsledky své periferní polohy a z toho vyplývající izolací. V minulosti byly tyto bariéry národních států motivované také politicky. K odstraňování těchto bariér přispívají přeshraniční regiony, tzv. euroregiony, přispívající k realizaci integračních procesů v Evropě. Na evropském kontinentu se staly realitou.³⁵ V zemích Evropské unie má tato forma přeshraniční spolupráce již řadu let skutečně své pevné místo. Euroregiony zemí

³² V praxi se přesto jedná převážně o tzv. přeshraniční sousedství.

³³ Vzhledem k obecné definici samosprávy však stejně záleží na jejím uvážení, zda je určitá aktivita naplnění její samosprávy.

³⁴ Tyto pozitivní podněty ze spolupráce obcí potvrzovaly také naše empirické výzkumy v ČR.

³⁵ Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právníků osob, jež může za své členy pojmout obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují. Blíže viz *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: VŠE, 2005.

především na území Evropské unie jsou sdruženy v asociaci – tzv. pracovním společenství evropských hraničních regionů již od roku 1971. Přeshraniční spolupráce má napomoci tyto nevýhody vyrovnávat a zlepšovat životní podmínky obyvatel, většinou na obou stranách hranic.³⁶

Euroregiony jsou považovány za ideální a reálný způsob provádění evropské politiky pracovní mobility a evropské politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti prostřednictvím postupů spolupráce v hraničních oblastech tak, aby zamezily střetu pravomocí.

Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právnických osob, jež může za své členy pojmout obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují.³⁷

Obecně tedy můžeme říci, že posláním euroregionů je podporovat přeshraniční spolupráci mezi příhraničními regiony, místními subjekty nebo regionálními úřady i sociálními partnery a všemi dalšími činiteli, kterými nutně nemusejí být členské státy EU, v oblastech, jako jsou kultura, vzdělání, cestovní ruch, infrastruktura, hospodářské záležitosti a jakékoli další aspekty každodenního života.³⁸

V rámci této příhraniční spolupráce jsou hlavní cíle tzv. euroregionů především aktivity, které se zaměřují na:³⁹

- spolupráci v otázkách územního plánování,
- zvyšování kvality životní úrovně obyvatel,
- rozvoj kulturní vzájemnosti,
- rozvoj cestovního ruchu a volnočasových aktivit,
- rozvoj mezilidských vztahů,
- rozvoj a zlepšení infrastruktury přesahující hranice,
- zachování a zlepšování životního prostředí,
- rozvoj vzájemné spolupráce v sociální oblasti.

Rozvoj euroregionů v geopolitickém prostoru střední Evropy je přes mnohé a úspěšné společné aktivity proces dlouhodobý a pouze vlastní zkušeností obcí i jejich občanů se může euroregionalismus v tomto evropském prostoru ještě

³⁶ Kadeřábková, J. *Historické aspekty přeshraniční spolupráce v ČR*. Praha: VŠE, 2005, s. 25 a násl. nebo Kadeřábková, J. Euroregiony a proces demokratizace v ČR (Sociologický a sociokulturní pohled). In: *Veřejná správa ve střední Evropě*. Praha: VŠE, 1996; také viz Kadeřábková, J., Trhlíková, Z. Regionální rozvoj v názorech občanů a starostů obcí. In: *Regionální rozvoj venkovských oblastí*. Sborník příspěvků. Praha: ČZU, 2001.

³⁷ Problematika euroregionů je příliš rozsáhlá, a zasloužila by si proto mnohem větší odborný zájem, než je možné v rámci zaměření předkládané publikace realizovat.

³⁸ Jeřábek, M. Příhraniční aktivity v geografii na příkladu Euroregionu Elbe/Labe. In: *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: VŠE, 2005, s. 19 a násl.

³⁹ Blíže viz *cit. dílo*, s. 35 a násl.

prohloubit. Výzkumy, které jsme na území českých euroregionů uskutečňovali, prokazují, že územní samosprávy spolu s místními aktéry, kteří se podílejí na konceptu i realizaci rozvojové spolupráce na obou stranách hranic, si výhodu této spolupráce uvědomují.⁴⁰

Stále ještě menší znalosti i povědomí o výhodách a přínosu euroregionu si uvědomují občané spolupracujících obcí, i když se také tato skutečnost čím dál více mění k lepší informovanosti občanů a zvyšuje se také jejich poznání výhod této formy přeshraniční spolupráce. Je třeba zdůraznit, že řídicí složky, které připravují koncepce i programy rozvoje euroregionů, si nedostatky informovanosti občanů uvědomují, proto se snaží o větší účast občanů na rozvoji této spolupráce.⁴¹

1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky

Kraje tvoří podle čl. 99 Ústavy vyšší územní samosprávné celky. K jejich konstituování došlo úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zák. č. 176/2001 Sb. Jím bylo vytvořeno čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, a to hlavního města Prahy a třinácti krajů. Jejich teritoria byla vymezena územími okresů, resp. Prahy, podle stavu ke dni účinnosti zákona, tj. 1. 1. 2000. Napříště pak mohou být jejich hranice měněny toliko zákonem.⁴² Pokud jde o vymezení krajů podle P. Matesa, platí více méně totéž co o obcích: „[...] jedná se tedy o samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Základními rysy krajů jakožto samosprávného společenství jsou tedy: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy, k nimž se dále řadí fakt, že kraje mají vlastní majetek, s nímž hospodaří, přímo ze zákona je krajům přiznáno postavení veřejnoprávní korporace.“⁴³ Krajské zřízení má menší objem samostatné působnosti ve srovnání s obcemi, avšak podle J. Grospiče disponuje „významnými působnostmi ve vztahu k celostátní legislativě a státní správě“.⁴⁴

⁴⁰ Rozsáhlé výzkumy k této problematice také realizoval a publikoval Zich, F. a kol. *Člověk v pohraničí. Výzkum přeshraničních vlivů působících na obyvatele pohraničí ČR*. Ústí nad Labem: UJP, 2006.

⁴¹ Výsledky vlastních výzkumů naznačují změny, které jsou nezbytné pro skutečný přínos euroregionů na našem území.

⁴² Blíže viz Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a v Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007; nebo Grospič, J. *Základní otázky demokratické transformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 419 a násl.

⁴³ Mates, P. *Základy veřejné správy*. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 353 a násl.

⁴⁴ Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 107 a násl.

V současné době patří veřejná správa a zejména územní samospráva k velmi dynamickým prvkům institucionálního a funkčního vývoje moderního státu samého. Z tohoto aspektu jsme svědky neustálých změn ve veřejné správě a mnoha inovativních přístupů, které zejména územní samosprávě dávají možnost podílet se přímo na rozvojových aktivitách svých obcí, měst nebo krajů.⁴⁵

⁴⁵ Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 107.

2 PŘÍSTUPY A POJETÍ REGIONU JAKO ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU

Územní samospráva má úzkou souvislost s vymezováním regionů i procesem regionalismu jako významného fenoménu identifikace obyvatel s územím, ve kterém žijí. Z hlediska náplně i obsahu se jedná o komplexní přístup, který upřednostňuje propojení geografických, ekonomických, sociologických i kulturních aspektů rozvoje jednotlivých regionů i celé země. Z historie i vývoje regionů vyplývá, že funkční a ekonomicky i sociálně úspěšné regiony jsou především ty, jejichž obyvatelé mají pocit identity a jsou spokojeni s kvalitou života v těchto regionech.

Studium historických kořenů vývoje regionů v našich podmínkách je spojeno s procesem vytváření decentralizace země po vzniku Československa v r. 1918. V tomto procesu byl regionalismus v tomto období chápán nejen jako ideový směr, ale také jako metoda a přístup k řešení ekonomických, politických i sociálně-kulturních problémů země. Hlavní náplní tehdejšího regionalistického hnutí mělo být prozkoumání „osobitostí“ jednotlivých oblastí-regionů a hledání řešení jeho hospodářského, sociálního i kulturního vzestupu (Lenderová, Jiránek).¹ Značná pozornost měla být věnována aktivitám a schopnostem lidí, kteří měli být hlavním aktéry rozvoje těchto území. V současné době je v tomto smyslu chápán regionalismus jako proces vytváření regionální identifikace i jako jeden ze způsobů regionálního managementu a také jako jeden z mnoha faktorů, který napomáhá v rámci řízení organizací veřejné správě využívat vnitřní potenciál rozvoje území krajů, měst i obcí.

Jedním ze základních termínů, se kterými regionální vědy pracují, je region a jeho vymezení. Region se řadí k mlhavým a mnohoznačným pojmům, se kterým se setkáváme v mnoha každodenních situacích (médiá, odborné diskuse aj.). Pojem region chápou jednotlivé vědní disciplíny odlišně dle svého odborného zaměření (v ekonomické, geografické, historické, právní, kulturní i politické rovině).

Z pohledu regionalistického jde o oblast, která je určována geografickými, geologickými, historickými, sociálně-ekonomickými podmínkami a v neposlední řadě i administrativním vymezením. Podle Lenderové (1993) je region vymezen jako zeměpisné prostředí, které je přeměňováno díky lidské aktivitě a souvisí s hospodářským zaměřením a sociálními charakteristikami daného prostředí. Při hledání

¹ Blíže viz Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 15 a násled.

kritérií pro vymezení regionu je zřejmé, že nelze postupovat mechanicky aplikováním pouze jediného kritéria. Vymezení zeměpisné bylo často podobné vymezení hospodářskému, neboť hospodářský vývoj vyplýval z podmínek geografických, klimatických, vodopisných, dopravních a dalších.²

V současné době, kdy se regionalismus vyznačuje mnohem komplexnějším obsahem a projevy než v minulosti, se setkáme s řadou různorodých definic regionalismu a souvisejících pojmů, které jsou účelově specifikovány. Tak například veřejná správa a regionální plánování shodně chápou regionalismus jako snahu definovat územní celky pro novou, tzv. prostřední úroveň vlády – územní samosprávy a správy (tj. mezi národní a lokální úrovní), aby veřejná správa a regionální plánování byly výkonnější a efektivnější.

V této souvislosti je nezbytné také upozornit na tzv. politický regionalismus, který vyjadřuje regionální aspirace na získání politické autonomie či regionální samosprávy, v extrémních případech pak požadavek na odtržení od státu, jehož je příslušné území součástí. V evropském měřítku často nastává situace, kdy centrální vláda vytváří regiony, kterým ale neposkytuje žádné rozhodovací pravomoci jako politickému nebo institucionálnímu subjektu (příkladem jsou Řecko, Švédsko, Irsko, Dánsko, Maďarsko). V tomto případě se mluví o tzv. funkčním regionalismu.³

Nové formy a projevy regionalismu zejména po druhé světové válce vedly rovněž ke snaze pojmově jej odlišit od klasického (resp. primárního) regionalismu projevujícího se od konce 18. století. Nově se tak rozšířil pojem neoregionalismus, který je chápán jako politická a ekonomická reakce proti zvyšující se integraci společnosti na nadnárodní (zde se stále více uplatňují rovněž globalizační tendence) i národní úrovni. Růst regionální ekonomické a politické mobilizace obyvatel je označován jako „bottom-up regionalismus“, rozvíjený na základě iniciativy obyvatelstva žijícího v konkrétním území. Naopak zájem státu o podporu regionálního rozvoje v podobě formulace státní regionální politiky je typickým příkladem tzv. top-down regionalismu, v tomto případě jsou hlavním iniciátorem centrální instituce.⁴ Tento přístup byl v ČR v období vytváření územních samosprávných celků dominantní.

V posledních letech usiluje reprezentace řady evropských regionů o zapojení do nadnárodních struktur se snahou hájit při integračních procesech regionální dimenzi života společnosti. V rámci Evropské unie tato snaha vyústila v roce 1994 ve vytvoření Výboru regionů, který je poradním orgánem Komise (hlavního

² Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 9–12.

³ Fiala, V., Řichová, B. a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc, Praha, 2002, s. 9–21.

⁴ Srv. Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 12.

rozhodovacího orgánu EU), která bez vyjádření Výboru nemůže přijmout žádné opatření dotýkající se regionálních aspektů integrace.⁵ Praktickým příkladem meziregionální spolupráce na mezistátní úrovni je existence tzv. euroregionů, což jsou společné regiony vzniklé propojením pohraničních území na styku dvou či více států. Do této formy spolupráce je například v rámci 11 euroregionů zapojena řada pohraničních obcí v ČR.

Zájem obyvatel o dění ve vlastním regionu, včetně rozvoje politických regionálních struktur, podnítil v mnoha zemích i v našem prostoru k rozvoji regionálních sdělovacích prostředků. V řadě regionů (například ve Francii) jsou tzv. regionální noviny nejčtenějším deníkem a zájem o celostátní tisk upadá. Obdobné tendence se projevují i v případě televizních a rozhlasových vysílání. Celostátní sdělovací prostředky na tuto situaci reagují různými pořady a rubrikami, které se věnují událostem v konkrétních regionech.⁶ Tento trend se začíná uplatňovat také v ČR, což potvrzuje, že postavení územní samosprávy v našich podmínkách se v základních rysech podobá procesu statusu územních samospráv a jejich fungování těm, které existují a fungují ve vyspělých zemích.

Charakteristickým rysem vývoje hospodářství v posledních 20 letech (nejprve v západní Evropě, v posledních letech také v ČR) je orientace řady firem na regionální sféru své působnosti. Objevují se tak různé regionální banky, regionální zastoupení národních či nadnárodních firem včetně specifické funkční či personální terminologie (například regionální manažer, regionální ředitel apod.). Mezi vysoce dynamické produkční aktivity patří tzv. regionální kategorie výrobků a služeb (například výroba regionální kategorie letadel, regionální poradenská a informační centra, regionální rozvojové agentury atd.). Významný rozmach zaznamenává tzv. regionální infrastruktura (například projekt Intercity v železniční osobní přepravě nebo dynamický rozvoj tzv. regionálních letišť).⁷

Socioekonomický a správní vývoj po roce 1989 vyvolal také v České republice růst zájmu o problematiku správních a regionálních problémů, které se dotýkají každodenního života občanů. Odborná veřejnost se svými teoretickými a metodologickými přístupy může významně přispět k řešení některých závažných problémů, které v jednotlivých obcích, městech nebo regionech musí současná společnost řešit (dlouhodobá nezaměstnanost, rozvoj podnikatelských aktivit, konkurenceschopnost území, migrace aj.). Konkrétní regionální výzkumy, které se zaměřují na

⁵ Srov. Kadeřábková, J. Regionální vědy – regionalistika. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 11 a násl.

⁶ Postránecký, J. *Regionální správa a samospráva v Evropě*. *Master of Public Administration*. Brusel: VŠE, Praha EHSAL, 1995, s. 3 a násl.

⁷ Postránecký, J. *Cit. dílo*, s. 6.

postižení specifík a charakter problémů v jednotlivých regionech-krajích, mikro-regionech, napomáhají k objektivnímu poznání toho, jaké přístupy, cíle a priority rozvoje je možné a vhodné využívat pro příslušné území. Zájem o tyto regionální výzkumy stoupá především ze strany měst, obcí, mikroregionů, krajů, ale i centrálních orgánů státní správy.

V tomto smyslu proces decentralizace a politické i ekonomické změny otvírají mnohem větší prostor pro participaci občanů na rozhodovacích procesech ve veřejné správě. Ukazuje se, že tato oblast je v našich podmínkách odborně zatím málo zpracovaná, i když mnohé vědecké a výzkumné instituce i organizace a instituce veřejné správy věnují těmto problémům mnohem intenzivnější odbornou pozornost, než tomu bylo doposud.⁸

Vstup České republiky do EU a dosavadní ekonomický, společenský i politický vývoj země vytváří základ pro nové úkoly společenských věd, které by se měly mnohem více soustřeďovat na problémy, které je třeba zkoumat hlouběji, aby bylo možné postihnout dopady sociálně-ekonomických a historických i kulturních změn v každodenním životě občanů České republiky a možnosti rozvoje jejich obcí, měst a krajů.

Nutnost tohoto zaměření potvrzují také rozvojové strategie a priority ČR a vstup do EU, které reflektují nejen probíhající integrační procesy v Evropě, ale reagují na stále intenzivnější proces globalizace. Ta se velmi silně dotýká schopnosti národních států i jejich jednotlivých obcí nebo částí-regionů reagovat i vytvářet podmínky pro územní konkurenceschopnost i pro územní rozvojové aktivity. Jednotlivá ministerstva ČR zpracovávají a vytvářejí základní institucionální a partnerské rámce dokumentů, které obce, města nebo kraje zahrnují do svých rozvojových aktivit a strategií.

Metodická podpora regionální politiky na municipální i regionální úrovni je vedena úsilím prosadit cílenější prostorovou skladebnost, aby tzv. aktéři, kteří ovlivňují realizaci celostátní regionální politiky v krajích, obcích nebo městech, více zohledňovali reálné možnosti jejich rozvoje a udržitelného vývoje. Hlavním důvodem pro tento přístup je zajistit, aby se regionální politika svými dopady a působením odvíjela z reálného potenciálu rozvoje jednotlivých obcí, měst nebo krajů. Na základě těchto předpokladů se dokumenty státu zaměřují také na místní aktéry, kteří by měli přispět k prosazování takových rozvojových aktivit, které se odvíjejí od místních podmínek a zároveň naplňují regionální politiku státu.

Jedná se také o prosazování regionálního rozvoje směrem „zdola nahoru“. Hlavním záměrem státní politiky a koncepce regionálního rozvoje na úrovni územních

⁸ Kadeřábková, J. Komunikační strategie územní samosprávy v regionálním rozvoji. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 298–310.

samospráv je, aby pro řešení územních disparit byly vytvářeny flexibilnější rozvojové a strategické dokumenty, na kterých by se podíleli všichni aktéři regionálního rozvoje jak na národní, regionální, nebo municipální úrovni. Tyto dokumenty zdůrazňují také nutnost řešení udržitelného vývoje na všech úrovních veřejné správy. Velký akcent je dáván stále více na zapojování a participaci občanů, kteří mají větší možnost podílet se na rozvoji svého území. Participace občanů vytváří rovněž prostor pro jejich zapojování do rozhodovacích procesů na různých úrovních územní samosprávy.⁹

Regionální rozvoj a regionální politika je v ČR koordinována z úrovně vlády a ústředních správních úřadů, avšak zodpovědnost je spojena s činností vyšších územních samosprávných celků – krajů.

Ministerstvo pro místní rozvoj je z pohledu regionálního rozvoje činné ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu, územního plánování, stavebního řádu, investiční politiky a cestovního ruchu. Ostatní ministerstva se zaměřují na aktivity v jejich kompetenci a v tomto rámci jsou také propojené s regiony (například regionální podpora podnikání – MPO, rozvoj venkova: MZE). Tento rámec rozvoje území a jeho řízení ze strany územních samospráv naznačuje, že úloha územních samospráv – obcí, měst i krajů – sílí.

Při zpracovávání podkladů těchto dokumentů se vychází zejména z identifikace podstatných a specifických vlastností jednotlivých částí i celkových charakteristik ČR. Analýza by měla obsahovat podstatu jejich specifík i jejich vzájemné vazby. Analýzy by měly řešit následující hlavní okruhy problémů:¹⁰

1. Ekonomika

- soukromá ekonomika (podnikatelské subjekty, zaměstnanost, efektivnost ekonomiky),
- veřejná ekonomika (rozpočet, hospodaření, investiční, rozhodování)

2. Rozvoj lidských zdrojů

- demografický vývoj,
- bydlení,
- zázemí pro bydlení/život obyvatel města – fyzické vzhled města, služby,
- život města (život ve městě) – kultura, zájmové aktivity, tradice,
- školství, zdravotnictví, sociální služby,
- společenská situace (kriminalita, sociální integrace, sociální patologie).

⁹ Blíže viz *Metodická podpora regionálního rozvoje, Aktéři regionální politiky*. MMR ČR (přístupné online).

¹⁰ Blíže viz *cit. dílo*.

3. Strategické cíle

- cíle definované v dlouhodobém horizontu,
- vhodný je menší počet cílů,
- možná kombinace → klíčový strategický cíl (komplexní, globální) a dílčí strategické cíle,
- cíle musí být reálné, v návrhovém období dosažitelné a měřitelné/hodnotitelné,
- vhodné je dopředu stanovit srovnávací datovou či informační základnu (počáteční hodnoty ukazatelů a jejich vývoj v čase).

4. Personální zabezpečení rozvoje

- personální kapacita,
- kvalifikační a kvalitativní úroveň pracovníků rozvoje,
- manažerské schopnosti představitelů samospráv,
- úroveň řízení výkonné složky rozvoje,
- motivace.

V tomto rámci jsou vytipovány také významní aktéři regionálního rozvoje na různých úrovních veřejné správy:

- obec,
- obcí zřizované organizace (školy, kulturní a sportovní zařízení aj.),
- významní podnikatelé: možná různá kritéria výběru, například dle počtu zaměstnanců, dle vlivu na krajinu (například počet ha u zemědělců), klíčovým prvkem však je bezesporu ochota zapojit se do rozvoje obce či regionu,
- zájmová sdružení.

K aktérům na mikroregionální úrovni jsou to zejména:

- management svazků obcí,
- obce,
- místní akční skupiny.

Z hlediska územních samosprávy na krajské úrovni jsou to především:

- kraj,
- svazky obcí,
- místní akční skupiny,
- *územní orgány státní správy*,
- podnikatelská sdružení,
- nezisková sdružení,
- vysoké školy.

Pro dokreslení hierarchizované struktury je třeba uvést také doporučovanou strukturu aktérů regionálního rozvoje na státní úrovni:

- ministerstvo pro místní rozvoj,
- ostatní ministerstva,
- kraje,
- svaz měst a obcí,
- celostátní zájmová uskupení (Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR).¹¹

Rozvoj území souvisí s možnostmi, zaměřením i schopnostmi jednotlivých aktérů na různých úrovních veřejné správy. Významní aktéři na jejích různých úrovních mají obvykle dostatek kapacit lidských či finančních pro podporu vlastního rozvoje, na rozdíl od například malých obcí, neziskových organizací, drobných podnikatelů, kteří jsou silně limitováni v řadě oblastí rozvojových, personálních i administrativních. Pro tyto aktéry se spolupráce stává klíčovou příležitostí pro zlepšení vlastní situace. Významní aktéři mají také dostatek kapacit lidských či finančních pro podporu rozvoje svého území a znají jeho limity i silné stránky, je to hlavní důvod jejich poslání při koncipování i podpoře rozvojových aktivit.¹²

Partnerské vztahy i spolupráce aktérů z různých sektorů je motivována především jejich rozdílnými předpoklady pro poskytování služeb a možnostmi danými společenskou úlohou podílet se i realizovat udržitelnost rozvoje území, ve kterém působí.

Regionální rozvoj na úrovni územních samospráv je zaměřen především na rozvojové aktivity, které mohou z hlediska svých kompetencí realizovat a vytvářet k nim adekvátní strategie i programy rozvoje v souladu s udržitelným rozvojem svých území. Patří k nim tyto subjekty:

- veřejná správa, především obce, města, mikroregiony i kraje,
- podnikatelská sféra,
- nezisková sféra,

¹¹ Blíže viz *Metodická podpora regionálního rozvoje, Aktéři regionální politiky*. MMR ČR (přístupné online)

¹² Blíže viz *cit. dílo*. V této souvislosti bychom chtěli zdůraznit, že v souvislosti s realizací efektivní spolupráce obcí jsou ještě zmiňováni:

1. Podílející se (shareholders), tj. subjekty, které jsou hlouběji zapojeny do procesu řešení či přípravy, podílejí se na něm (např. spolupracující obce a podnikatelé).
2. Zainteresovaní (stakeholders), tj. subjekty, na které bude jistá aktivita působit (např. občané a jejich sdružení, návštěvníci aj.).
3. Dotčení (placeholders) – myšleno na územním principu, tj. subjekty, v jejichž zájmovém území se aktivita realizuje (např. krajský úřad, správa chráněné krajinné oblasti či národního parku, ministerstvo). Srov. Galvasová, I. a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007, s. 45.

- veřejnost,
- geografická poloha a potenciál území – suroviny, prostředí, krajina, charakter obcí (městské, venkovské, pocit sounáležitosti s územím, tradice, zvyky, mentalita, náboženství apod.),
- administrativní (aktivita veřejné správy, byrokracie, smart administration),
- demografická (struktura obyvatelstva),
- socioekonomická (sociální úroveň, ekonomická výkonnost, trh práce),
- manažerská (plánování, organizování, vedení, rozhodování).¹³

Posílení kompetencí a zodpovědnosti územních samosprávných jednotek v souvislosti s decentralizací veřejné správy a v souvislosti se současnými ekonomickými, sociálními i politickými změnami otevřelo územním samosprávám další možnosti a přístupy k podpoře lokálního a regionálního rozvoje. Byla posílena zodpovědnost představitelů obcí, měst, krajů a dalších organizací na regionální, národní a nadnárodní úrovni za realizaci takových aktivit a opatření, které povedou k podpoře udržitelného regionálního nebo lokálního (municipálního) rozvoje.

V této souvislosti je třeba se zamyslet nad vymezením pojmu regionální rozvoj. V odborné literatuře je v kontextu **regionálních věd rozvoj chápán jako proces změn pozitivně vnímaných obyvateli, soukromým sektorem a dalšími subjekty**.¹⁴

Probíhající změny mají rovněž úzkou spojitost s narůstáním snahy o efektivnost a účelnost při využívání zdrojů a rozvojových možností území¹⁵ (růst počtu a diverzity soukromého sektoru, rozvoj a zkvalitňování infrastruktury, růst různých typů organizací občanského sektoru apod.).

Současné teoretické přístupy vymezují regionální rozvoj jako komplexní a dynamický proces, který je ve střednědobém i dlouhodobém horizontu založen na schopnosti lokálních nebo regionálních společenství definovat priority a strategie, jež ovlivní a zabezpečí vyvážený rozvoj území jednotlivých regionů, obcí, popř. mikroregionů. Cílem naplňování těchto priorit a strategií je iniciace a podpora takových aktivit regionálního rozvoje, které povedou ke zvyšování kvality života v jednotlivých sídlech.

Rozvojové aktivity by měly přinést větší daňovou výtěžnost, zvyšování příjmů obyvatel, navyšování příjmů územních samospráv i růst zájmu soukromého sektoru o lokalizaci v daném území. Rozvoj území není možný bez zvyšování rozsahu i kvality veřejných služeb, zvyšování kvality technické i občanské infrastruktury, včetně bytového fondu, prodlužování střední délky života, kladného salda migrace, růstu

¹³ Blíže viz *cit. dílo*.

¹⁴ Macháček, J. Koncept místního rozvoje. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 213 a násl.

¹⁵ Blíže ke konceptu a termínu místní nebo regionální rozvoj viz Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 213–225.

míry zaměstnanosti, popř. stabilizace malé míry nezaměstnanosti a eliminace sociálních problémů. Růst jednotlivých výše zmíněných ukazatelů není v regionálních vědách považován za cíl rozvojových aktivit, ale za nástroj rozvoje území.¹⁶

Regionální nebo municipální rozvoj je v tomto ohledu mnohorozměrným procesem, který vede v dlouhodobé perspektivě k posilování ekonomické výkonnosti území, k podpoře sociální stability a soudržnosti a především ke zvyšování životního standardu a kvality života obyvatel. Lokální a regionální rozvoj může být také chápán jako soubor všech procesů a aktivit, jejichž cílem je podpora dynamizace daného území za aktivní spoluúčasti všech místních aktérů. Tyto aktivity v sobě zahrnují vypracování a implementaci strategie, která by měla vytvářet podmínky adaptace lokálních společenství na neustále se měnící vnější podmínky, za nezbytného předpokladu společné identifikace komunity.¹⁷

Při hodnocení rozvoje území a zvyšování kvality života nebo životního standardu v území hrají významnou roli také faktory neekonomického charakteru, které jsou definovatelné při využití především kvalitativních metod, jako například kvalita životního prostředí, estetická a architektonická kvalita, kvalita bytového fondu, životní úroveň a další. I přes obtížnou měřitelnost těchto rozvojových aspektů jsou tato sociální a environmentální hlediska brána stále více v úvahu při analýzách rozvojového potenciálu jednotlivých území i při rozhodování jednotlivých ekonomických subjektů o lokalizaci do vybraných obcí, měst, popř. regionů.

Stále větší úlohu hrají měnící se hodnoty a priority jednotlivců i skupin obyvatel, které jsou stále významnějším **faktorem pro mobilitu jednotlivců – pracovní síly, i kvalita životního prostředí v rámci dané lokality a urbanistický a architektonický charakter území**. Tento trend se odráží také ve zvýšení odborného zájmu a výzkumných aktivit, které jsou realizovány mnoha institucemi ve všech vyspělých zemích. V současné době se také tento trend objevuje rovněž v ČR.

Potenciál místního rozvoje je tak determinován nejen přírodními, resp. tradičními ekonomickými zdroji, ale také sociokulturními charakteristikami jednotlivých obcí, měst nebo regionů. Specifika atraktivit jednotlivých obcí, mikroregionů nebo krajů-regionu, které se svými charakteristickými vlastnostmi liší od ostatních obcí nebo regionů, mohou vytvářet jedinečnou identitu daného území. Existence jedinečných hmotných i nehmotných prvků v daném území, které tento specifický charakter utvářejí, je důležitým hodnotícím rámcem pro různé subjekty, které tyto charakteristiky berou v úvahu při svých rozhodováních.

Atraktivitu území můžeme chápat také v širším slova smyslu jako soubor takových ekonomických, sociálních, kulturních i environmentálních charakteristik

¹⁶ Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 214.

¹⁷ Pecqueur, B. *Le développement local: mode ou modele?* Paris: Syros, 1989, s. 21 a násl.

území, které vytvářejí prostor pro uspokojování potřeb obyvatel i představitelů soukromého i neziskového sektoru.¹⁸

Definování i realizace rozvojových opatření obcí, měst i regionů tak, aby byla rozvíjena specifická atraktivita jednotlivých území i zvyšována jejich dlouhodobá konkurenceschopnost, vyžaduje nastavení takových opatření, která nebudou zaměřena jen na krátkodobé přínosy, ale především na dlouhodobé efekty, které jsou v každodenním rozhodování o rozvoji území často opomíjeny, popř. podceňovány. „*Prospěšnost a efektivita jednotlivých opatření může být sice v krátkém sledovaném období vysoká, ale následné efekty mohou být méně příznivé.*“¹⁹ Z tohoto pohledu jsou pro efektivitu rozvojových opatření a nástrojů lokálních a regionálních samospráv stále více doporučovány takové přístupy, které budou v dlouhodobém horizontu **respektovat sociální a ekologické důsledky ekonomického chování i ekonomických rozhodnutí.**

V první části budou sledovány sociální aspekty poslání územních samospráv a úloha občanů v rozvoji jejich území, na jejich schopnosti participovat a podílet se na rozhodovacích procesech a přispívat na udržitelnost jejich rozvoje.

Z hlediska poznání a řízení územních samospráv a jejich udržitelného rozvoje je třeba vzít také v úvahu průběh industrializačních a urbanizačních procesů i naší specifickou strukturu osídlení, která se promítá do procesu vytváření fungujících územních správních komunit.

Procesy industrializace a urbanizace ovlivnily pestrost sociální a demografické struktury a jsou charakteristickým znakem většiny našich regionů, měst i obcí. Relativně kompaktní sídelní struktura a poměrně malé vzdálenosti mezi jednotlivými typy obcí jsou dalšími faktory, se kterými je nutné počítat při analýze ekonomických procesů, financování chodu veřejné správy i sociálního a kulturního prostředí našich sídel (městských i venkovských) i regionů.²⁰

Rozdíly v demografické, sociální, profesní a vzdělanostní struktuře naznačují nezbytnost přehodnocení laické iluze o poměrné rovnosti naší společnosti v období tzv. socialistického vývoje. Jak ukazují výzkumy, naše společnost byla sociálně diferencovanější, než se předpokládalo. Sociální systém české společnosti s ohledem na její historický vývoj není a nemůže být stabilizovaným sociálním systémem s vyhraněnou a relativně jednoduchou, popřípadě přehlednou strukturací, která je typická pro země západní Evropy. Struktura české společnosti v současných společenských i ekonomických změnách a procesech je stále ještě v pohybu, z hlediska

¹⁸ Srov. Kadeřábková, J., Khendriche Trhlínová, Z. *Region a regionální vědy*. Praha: VŠFS, 2008, s. 15 a násl.

¹⁹ Maier, K., Čtyrkoký, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000, s. 142.

²⁰ Hampl, M. Dlouhodobé trendy ve vývoji osídlení. In: Hampl, M. a kol. *Geografie sociální transformace v České republice*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, UK, 1999.

jejího poznání také komplikovaná, vnitřně heterogenní a podle některých badatelů i nepřehledná.²¹

Modifikace sociálních i kulturních charakteristik na lokální i regionální úrovni i procesy proměn naší společnosti kladou na rozhodovací a řídicí struktury veřejné správy mimořádné nároky a nelehké úkoly. Jejich zvládnutí je závislé také na znalostech fungování lokálních a regionálních společenství a na profesionalitě pracovníků veřejné správy. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že nelze vždy využívat zkušenosti zemí s dlouhodobou a nepřerušenu demokratickou tradicí, jedná se o země relativně kulturně i sociálně stabilizované, jejichž sociální struktura je zřetelnější (například Francie, Anglie, SRN, skandinávské země, USA a další). Z tohoto aspektu je nutné přihlížet ke specifikám našeho vývoje i geopolitického postavení země.²²

Do popředí odborného, politického i veřejného zájmu se dostává také kulturní identita podporovaná zájmem o zachování přírodního a kulturního dědictví krajů, měst nebo obcí. Získané vědeckovýzkumné poznatky zahrnující řešení těchto problémů mohou být využívány pro potřeby koordinace rozvoje územního celku, pro zpracování dokumentů na různých úrovních, které jsou nezbytné pro získání finančních podpor jak z českých, tak z evropských zdrojů. Bez regionálních socioekonomických, sociálních a kulturních analýz není možné pochopit regionální problémy a rozdíly ani vytvářet odpovídající hospodářskou, natož regionální politiku státu.²³

Při analýze ekonomického, sociálního i kulturního prostředí našich sídel i regionů, které výrazně ovlivňuje celkový život společnosti, je proto třeba vycházet, kromě jiného, také z úlohy prostoru v organizaci společnosti. Jedná se o fenomén, kterému v minulosti společenskovední disciplíny věnovaly menší pozornost, z tohoto důvodu máme k dispozici jen málo prací, které by tyto otázky řešily. V rámci současných potřeb společnosti se tato bílá místa ve vědeckém zkoumání postupně zaplňují. Pozornost se stále více obrací k ekonomické i společenské funkci prostoru. Především při zpracovávání územních a sociálně-ekonomických analýz je nutné vycházet nejen z tzv. tvrdých dat, ale také brát v úvahu i další výzkumná data, která by poskytla hlubší pohled na sledované území nebo sídlo. Hlavním záměrem je nalézt vazbu

²¹ Sociální stratifikace se věnoval S. Machonin a vedl řadu výzkumných prací, které tuto problematiku řeší, např. *Sociální stratifikace ve střední a východní Evropě a koloběh elit* (1993) nebo vydal v roce 1996 s M. Tučkem publikaci *Česká společnost v transformaci*. Praha: SLON, 364 s.

²² Fiala, V., Říchová, B. *Úloha politických akterů v procesu decentralizace*. Olomouc, Praha: Nakl. Moneta – FM, 2002.

²³ Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007. Rovněž srov. Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008.

mezi ekonomickým, sociálním i kulturním chováním a prostorem. Tyto vazby pak mají přímou souvislost také s politickou kulturou a stabilitou vývoje jednotlivých územních částí státu.²⁴

Sociální vědy i přírodní vědy se snaží nalézt vazbu mezi sociálním i kulturním chováním a prostorem. Sociologické výzkumy naznačují, že tento vztah se realizuje specificky a rozdílně v jednotlivých velikostních typech obcí. Definování těchto vazeb je závislé na mnoha faktorech, jejichž poznání může usnadnit optimální řešení budoucího vývoje sídel i stanovit problémy, které mohou negativně ovlivnit sociální a politické klima městských i venkovských sídel i celých regionů.

V prvé řadě se v sociologické literatuře studují vztahy mezi formou zástavby sídel, jejich urbanistickým a architektonickým ztvárněním. Studie ukazují, že forma zástavby sídla vytváří specifické formy sociálních vazeb, specifické podoby sociálních kontaktů podmiňují sociální chování, hodnoty, normy i vzory chování. V tomto smyslu se jedná o uznávání místně závazných lokálních hodnot, vzorů a norem chování (například dělnické čtvrtě, vilové čtvrtě, enklávy s romským obyvatelstvem, města, vesnice anebo maloměsta). Poznání sociokulturních charakteristik prostoru dovoluje rovněž objasnit lokální problémy vývoje, kromě jiných například projevy sociálních deviací, nacionalismu a jiných sociálních problémů, které musí samosprávné orgány řešit. Významným způsobem se sociokulturní charakter sídla projevuje v politické kultuře i politické stabilitě.²⁵

Pro pochopení sociokulturních charakteristik si musíme být vědomi také významných faktorů ovlivňujících tento sociální a kulturní rozvoj obcí a regionů²⁶. Patří sem především charakter území, jeho geografické a klimatické podmínky, urbanizační i industrializační procesy v území, vztah městských a venkovských sídel i jejich velikostní struktura. Z tohoto pohledu základní diference budou vznikat v závislosti na pěti základních typech území:

1. urbanizované zóny,
2. industrializované oblasti,
3. zóny s prioritou zemědělské produkce,
4. smíšené zóny zemědělsko-průmyslové,
5. zóny rekreace a přírodních parků.²⁷

²⁴ Heřmanová, E., Patočka, J. *Regionální sociologie, sociologie prostoru a prostředí II*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007.

²⁵ Maier, K., Čtyroky, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing; nebo blíže viz Slepíčka, A. *Prostorové plánování*. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 447.

²⁶ Patočka, J., Heřmanová, E. *Lokální a regionální kultura v České republice. Kulturní prostor, kulturní politika a kulturní dědictví*. Praha: ASPI, 2008, s. 23 a násl.

²⁷ Maier, K. *Územní plánování*. Praha: ČVUT, 1993, s. 85.

Toto základní dělení přiblíží s pomocí hlubších výzkumů z oblasti sociálního a kulturního života obcí nebo regionu reálný stav, který může být základem pro zpracovávání úspěšných rozvojových aktivit. Ukazuje se, že při zpracovávání odborných analýz již není možné využívat pouze tzv. tvrdá data (například informace a data statistického charakteru), ale přistoupit také k sociologickým, sociálně psychologickým a dalším typům výzkumů, který by samosprávné území analyzoval komplexněji.

Tyto okruhy faktorů naznačují, že významným diferencujícím činitelem jsou procesy urbanizace v území. Poznání důsledků procesu urbanizace v území a jejich odrazu v sociálních a kulturních změnách patří k nejvýznamnějším, neboť napomáhá odhalit směry budoucího vývoje území – krajů i jednotlivých obcí.

Urbanizace patří k procesům, které modifikují sociální strukturu nejen určitého společenství, ale i celé společnosti. Mění význam jednotlivých sociálních skupin. Je procesem vedoucím ke změnám v chování jednotlivců i skupin obyvatel, ovlivňuje změny v sociálních vazbách, ve způsobu života, v hodnotových orientacích a v postojích. Ve srovnání s množstvím údajů o demografických, sídelních a ekonomických stránkách urbanizace je rozsah informací o sociální a kulturní stránce menší, a vzniká tím nebezpečí jednostranného chápání tohoto procesu i jeho dopadu na vývoj obcí (zejména venkovských) i celých regionů.²⁸ Z tohoto aspektu je třeba brát v úvahu také následující faktory, které ovlivňují sociokulturní charakter obcí, měst nebo regionu (mikroregionů i krajů) a promítají se v něm.

Mezi nejvýznamnější patří:

- a) struktura osídlení,
- b) specifická struktura sídel podle jejich velikostních kategorií (pro ČR je charakteristický velký počet malých měst a jejich rozmístění v území),
- c) vzdálenosti mezi jednotlivými typy sídel (kompaktnost a zároveň značná koncentrovanost, malá vzdálenost mezi jednotlivými sídly),
- d) malé rozdíly mezi městským a venkovským způsobem života (kromě metropolí).²⁹

²⁸ Musil, J., Horská, E., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. Praha: Paseka, 2002; nebo Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: *Cit. dílo*, s. 47 a násl.

²⁹ Maier, K. (ed.). *Urbanistická čítanka* (díl I a II). Praha: Česká komora architektů, 2000, 2003. Blíže viz také Musil, J., Horská, P., Mauer, E. *Zrod velkoměsta. Urbanizace českých zemí a Evropa*. Praha: Paseka, 2002; a např. Schmeidler, K. a kol. *Sociologie v architektonické a urbanistické tvorbě*. Brno: MU, 1997.

2.1 Procesy urbanizace v území a úloha měst

Urbanizace ovlivňuje celou řadu velmi významných oblastí života obcí a regionu od ekonomické, sociální, kulturní sféry života po politickou orientaci i politickou kulturu. Příčin nedostatečného poznání sociálních a kulturních aspektů urbanizace je celá řada. K nejvýznamnějším patří složitější a méně přístupná povaha sociálních fenoménů urbanizace, což ztěžuje vytváření srovnatelných ukazatelů a také jejich sběr. V mnoha případech odborní pracovníci přistupují k sociologické interpretaci demografických a ekonomických údajů, která však musí být doplňována dalšími metodami, abychom mohli objektivněji posoudit problémy a žádoucí rozvoj obcí, měst nebo regionů. V této souvislosti je třeba také zdůraznit, že bez empirických poznatků, vědecké dedukce i odborné (sociologické) imaginace jsou údaje statistické povahy pro pochopení dopadu urbanizačních procesů z větší části nedostatečné. Pro řízení těchto procesů a stanovení odpovídajících řídicích rozhodnutí je komplexnější přístup nezbytný.³⁰

Cílevědomému shromažďování informací také chybí mnohdy teoretický rámec i nesourodost přístupů k procesu urbanizace. Není stále ještě dostatečně teoreticky propracována a komplexně pojatá teorie města, která by obsáhla jak ekonomickou, urbanistickou, tak i sociální a kulturní oblast při akceptaci administrativních otázek teorie města. Nesnadnost hodnocení urbanizačních procesů naznačují následující hlediska, která jsou pro poznání urbanizace užívána:

- a) demografické hledisko – zaměřuje se zejména na zvyšování počtu obyvatel ve městech;
- b) ekonomický přístup – sleduje územní koncentraci různých hospodářských odvětví;
- c) sociální a sociologický pohled – sleduje důsledky velké koncentrace lidí na život města, na specifické okruhy činnosti obyvatel, anonymitu, rozptyl sociálních komunikačních center atd.;
- d) administrativní (správní) hledisko – zdůrazňuje se jeho správní funkce v rámci územní správy a organizace společnosti a zároveň jako významný faktor integračních procesů a vztahů města a jeho venkovského zázemí.³¹

Výčet základních přístupů k uvedenému procesu naznačuje různorodost kvality hodnocení. V této souvislosti je třeba uvést, že poznání sociálních a kulturních

³⁰ Schmeidler, K. a kol. *Sociologie v architektonické a urbanistické tvorbě*. Brno: CEU 1997, s. 131 a násl.

³¹ Musil, J., Horská, P. Maur, E. *Cit. dílo*; nebo blíže viz Kotačka, L. Hlavní tendence vývoje osídlení v západní Evropě a jejich implikace pro vývoj osídlení u nás. *Výstavba a architektura*, č. 6, 1996.

faktorů je záležitost významně interdisciplinární, která zahrnuje i historické aspekty. Vývoj každého typu společenství koresponduje s geografickým prostředím, které vytváří hlavní základnu pro charakter obcí, měst i regionů-krajů i jejich možnosti rozvoje. Pro rozvojové aktivity je stále důležité zjistit, zdali se jedná o území s převládající agrární, industriální, rekreační, lázeňskou anebo jinou orientací. Tato zjištění přiblíží také vnitřní ekonomickou, demografickou i sociální strukturu, charakteristiku kulturních aktivit jednotlivých obcí. Uvnitř lokálních společenství hrají roli vzájemné vazby, komunikační kanály, kvalita sociálních sítí i sociokulturní transmise a v neposlední řadě také přijímání inovačních impulsů atd.³²

2.2 Sídlní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje

Role i možnosti veřejné správy podporovat rozvoj na lokální i na regionální úrovni jsou ovlivněny mnoha faktory, jak již bylo zdůrazněno, především jsou ekonomické, právní, sociální, kulturní i politické povahy. K důležitým faktorům se řadí možnosti financování aktivit v území. V tomto smyslu je třeba vzít v úvahu globální procesy i postavení v rámci mezinárodních sídelních struktur. Osídlení je podle R. Wokouna „*strukturováno do vzájemně propojených soustav, jejichž základem jsou uzly, vzájemně propojené spojnicemi, které jsou označovány jako rozvojové osy*“.³³

Rozvojové osy můžeme definovat jako kanály, kterými se šíří socioekonomický růst z pólů rozvoje do okolí. Zároveň rozlišujeme tzv. urbanizační osy, které jsou chápány jako lineární prostorové útvary, které propojují urbanizační centra.³⁴ Rozvojové možnosti jednotlivých území jsou ovlivněny rovněž strukturou spravovaného území, resp. prostorovou organizací společnosti i ekonomických subjektů ve sledovaném regionu.

V tomto smyslu je pro efektivitu řízení lokálního a regionálního rozvoje významná struktura a míra koncentrace obyvatel do jednotlivých sídel neboli specifický charakter sídelní struktury a systém vzájemných vztahů mezi jednotlivými sídly. V systému osídlení se jedná o hierarchizaci i funkčně specializované prostory, které vyjadřují vztah městských a venkovských sídel, odrážejí procesy urbanizace a suburbanizačních procesů i specifika našeho venkovského prostoru.³⁵

³² Zich, F. a kol. *Sociální potenciál regionů. Soubor studií*. Praha: VŠFS, 2006, s. 18 a násl.

³³ Wokoun, R. Regionální struktura a reforma územní samosprávy a samosprávy v České republice. In: *Výchova občanů k demokracii*. Sborník MSA. Brno, 1997.

³⁴ Wokoun, R. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: Kol. autorů. *Regionální rozvoj, východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 376 a násl.

³⁵ Ouředníček, M. a kol. *Suburbanizace.cz*. Praha: UK, 2008, s. 39 a násl.

Specifická sídelní struktura i zvláštnosti urbanizačních procesů na našem území ovlivňovaly rovněž lokalizaci firem ve středně velkých a malých obcích. Ty byly mnohdy lokalizovány na jejich okrajích a mnohdy také v jejich centrech, což v současnosti vytváří mnoho problémů spojených se vznikem tzv. brownfields. Zejména od počátku devadesátých let můžeme pozorovat rozšiřování řady českých aglomerací do volné krajiny. Upřednostňování výstavby na „zelené louce“ před revitalizací brownfields, tedy opětovným využitím již jednou urbanizovaného území, vede k ne-regulovanému nebo jen nedostatečně regulovanému růstu měst a obcí.³⁶

Presouvání socioekonomických aktivit mimo tradiční lokality pak přináší nejen problém funkčního zapojení nově urbanizovaných oblastí do organismu města, ale i vůči místní samosprávě nastoluje otázku, jakým způsobem dále využít opuštěná území, jak se vyrovnat s poklesem jejich ekonomické výkonnosti. Jinými slovy, jak se vyhnout snížení kvality života místního obyvatelstva a degradaci krajiny.

Opětovné využití již jednou urbanizovaného území nabývá proto v moderní společnosti na významu.³⁷

Současný stav osídlení ČR charakterizuje hustá síť sídel různé velikosti, kde důležitou roli sehrává i administrativní uspořádání území. Jestliže osídlení chápeme jako určitý dynamický systém, potom jeho popis a analýzu provádíme na základě charakteristik jeho prvků, tedy obcí a charakteristik vazeb mezi obcemi. Při ekonomickém

³⁶ Srov. Jetmar, M. Typologie brownfields. Kap. 3, s. 6–11. In: Kadeřábková, B., Piecha, M. a kol. *Brownfields – jak vznikají a co s nimi?* C. H. Beck 2009.

Existuje mnoho definicí brownfield a největší rozdíl je mezi americkým a evropským chápáním tohoto pojmu. Evropské vnímání vidí brownfield jako opuštěné, nedostatečně využívané nebo prázdné území, které může, ale nemusí mít ekologickou zátěž. Definice toho, co je a co není brownfield, také často záleží na místních okolnostech.

Co je považováno za brownfield podle jednoho přístupu, může být podle jiného přístupu nebo za jiných okolností slibným podnikem. Je také důležité si uvědomit, že určité množství brownfieldů v území je docela přirozené, jako je například přirozené určité procento nezaměstnanosti. Navíc ne všechny brownfieldy musejí být nevyužívané, některé brownfieldy mohou být stále částečně využívány.

Vede se také mnoho diskusí o tom, co představují brownfieldy. Mnohdy se jedná o slibný ekonomický zdroj, podnikatelskou aktivitu a příležitost, kterých je potřeba využít. Neméně významná je také historická stopa, zdroj paměti národa, kulturní a architektonické dědictví, které by se mělo zachovat a rekonstruovat. Pojmem brownfield také můžeme rozumět nemovitost (pozemek, objekt, areál), která je nedostatečně využívána, mnohdy je zanedbávána, případně i kontaminována a nelze ji vhodně a efektivně využívat, aniž by proběhl proces její regenerace, vzniká jako pozůstatek průmyslové, zemědělské, rezidenční, vojenské či jiné aktivity v území.

³⁷ Jetmar, M. Brownfields a aktivity veřejného sektoru. Kap. 11, s. 63–73. In: Kadeřábková, B., Piecha, M. a kol. *Brownfields – jak vznikají a co s nimi?* C. H. Beck 2009.

hodnocení osídlení by mělo jít o charakteristiky postihující ekonomickou efektivnost výstavby a fungování základních sídelních jednotek a vazeb mezi nimi.³⁸

Současná situace a dosavadní poznatky ukazují, že tato problematika není uspokojivě zpracována a že pro analýzy tohoto typu chybí adekvátní metody. Pokud bylo třeba ekonomického zkoumání osídlení, pak byla pozornost soustředěna především na hledání optimální velikosti měst, na zpracování modelů růstu měst, na vymezování faktorů ovlivňujících růst měst a jen podstatně menší pozornost byla věnována (v našich podmínkách) venkovským sídlům a jejich problematice. Úspěšnost budoucích rozvojových projektů na lokální, regionální i národní úrovni bude proto ovlivněna i schopností komplexněji postihnout procesy v území a předvídat budoucí dopady těchto procesů.³⁹

Sídla jsou základní jednotkou osídlení. „*Za sídlo považujeme každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány.*“ V sídlech se koncentruje obyvatelstvo, vykonává v nich ekonomické činnosti i další aktivity, které ovlivňují vzájemné vztahy mezi jednotlivcem a prostorem. Sídla jsou v tomto ohledu místy reprodukce života společnosti (demografické, ekonomické, sociokulturní apod.). Vyznačují se velkou druhovou, velikostní i funkční rozmanitostí.⁴⁰

Struktura osídlení je definována jako soubor různých typů sídel, mezi kterými existují více či méně intenzivní vazby technického, prostorového, sociálního i ekonomického charakteru. Studujeme-li sídelní strukturu, sledujeme jednak velikost jednotlivých typů sídel, vzájemné vztahy mezi jednotlivými typy sídel i stabilitu této sídelní struktury v delším časovém horizontu (například stabilita a proměny hranic jednotlivých zemí, zanikání sídel, dynamický růst sídel). Pod termínem osídlení lze rovněž chápat nebo zahrnout výsledky aktivity člověka v daném území. Ta se mimo jiné projevuje v koncentraci obyvatelstva do sídel, která můžeme rozlišovat podle velikostí (malá, střední, velká, metropolitní atd.) a jež můžeme charakterizovat určitou ekonomickou činností, která v sídlech převládá (zemědělství, průmysl, služby apod.).⁴¹

³⁸ Hampl, M. Hierarchie systému osídlení a administrativní členění České republiky. *Geografie*, 3/1996, s. 201–210; nebo blíže viz Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Praha: UK, 1987. 255 s.

³⁹ Kadeřábková, J. Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 33.

⁴⁰ Wokoun, R. Sídelní struktura. In: Wokoun, R. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 24 a násl.

⁴¹ Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2007, s. 102 a násl.

Struktura a charakter sídelní struktury do značné míry ovlivňují rozvojový potenciál příslušných území. Velikost obcí jako územních jednotek s určitým počtem obyvatel je jedním z faktorů, který může ovlivnit jejich rozvoj, hospodárnost a efektivnost jejich činnosti. Jestliže v sídelní struktuře převládají malá sídla, má dané území relativně limitovanější rozvojový potenciál z hlediska finančních, funkčních, profesních i sociálních kapacit územní samosprávy. Jednotlivé země nebo regiony musí v tomto případě investovat také více prostředků do základní infrastruktury, která umožní vzájemné propojení malých sídel.⁴²

Je-li naopak sídelní struktura charakterizována větším počtem středních nebo velkých sídel, jsou tato sídla z ekonomického **hlediska atraktivnější pro lokalizaci soukromého sektoru, místních i zahraničních investorů, které mohou využívat větší koncentrace lidských zdrojů, služeb a dalších aglomeračních výhod.**⁴³ V tomto smyslu je cílem mnoha vlád v jednotlivých zemích podpořit vyšší míru sdružování obcí do větších celků (v minulosti došlo ke sdružování obcí například v Německu, v Nizozemsku, ve Švédsku). Tato problematika je v České republice rovněž předmětem debat, neboť základní charakteristikou sídelní struktury je velký počet malých obcí a malých měst. I v ČR je dlouhodobě diskutována možnost sloučení obcí do větších administrativních celků, představitelé malých obcí i měst jsou však k těmto tendencím v opozici.⁴⁴

Systém osídlení má dynamický ráz a rozvíjí se v souladu s místními (územními) podmínkami, z nichž hraje nejvýznamnější roli přírodní, geografické a klimatické prostředí, historické souvislosti, demografické faktory i ekonomika. Urbanistická, demografická i sociální podoba sídel je výsledkem dlouhého historického vývoje, v jehož průběhu se na jejich utváření uplatnily nejrůznější vlivy, které se měnily v závislosti na stupni socioekonomického rozvoje společnosti. Jednotlivé typy sídel jsou výsledkem spolupůsobení celé řady faktorů. Můžeme je shrnout do dvou základních skupin a vyčlenit vliv:

1. podmínek přírodního prostředí – klima, reliéf, vegetační kryt, půda, hydrologické poměry, přírodní zdroje;

⁴² Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČR*. Praha: UK, 1989. Blíže viz také Anderle, A., Sovjaková, E. Obyvatelstvo našich měst v dlouhodobém vývoji (1869–2010). *Veřejná správa*, č. 16, 1998.

⁴³ Zahraniční investice jsou předmětem mnoha odborných studií. V této souvislosti je třeba poznamenat, že je jejich role v ekonomickém rozvoji sídel nebo regionů mnohdy přeceňována. Mnohem větší pozornost by měla být věnována malému a střednímu podnikání, které může (nejen v problémových regionech) vytvořit také potřebná pracovní místa. Blíže viz Viturka, M. a kol. *Kvalita podnikatelského prostředí, regionální konkurenceschopnost a strategie regionálního rozvoje České republiky*. Grada, 2010, s. 46 a násled.

⁴⁴ Horská, P., Maur, E. a Musil, J. *Zrod velkoměsta*. Litomyšl: Paseka 2002. *Cit. dílo*, s. 52 a násled.

2. podmínek socioekonomických – struktura výroby, doprava, služby, infrastruktura, technická a kulturní vyspělost obyvatelstva, organizace společnosti, administrativní a politické uspořádání, proměna životních hodnot apod.⁴⁵

Stabilita jednotlivých sídel nebo regionů-krajů a možnosti jejich dlouhodobého rozvoje jsou do značné míry dány rozsahem a strukturou funkcí, které jednotlivá sídla nebo regiony mají a dokážou je naplňovat. Udržitelnost rozvoje regionů i jejich sídel a jejich dlouhodobá stabilita je tím vyšší, čím více různorodých funkcí se v daných lokalitách nebo regionech koncentruje s ohledem na proměny vnějšího socioekonomického rámce.⁴⁶

2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích

Při studiu jednotlivých rozvojových procesů, které ovlivňují zvyšování ekonomiko-sociálního rozvoje i kvalitu života jednotlivých sídel, není dostatečné využívat pouze tzv. tvrdá data (tj. například informace statistického charakteru o mobilitě obyvatel, o struktuře ekonomických subjektů atd.), ale přistoupit také k analýzám sociologických a sociálně psychologických ukazatelů, které ovlivňují rozvojové aktivity i schopnost přijímat změny, které zvyšují atraktivitu území..

Při hodnocení potenciálu rozvoje obcí, měst nebo regionů se v současné době využívá kombinace kvantitativních a kvalitativních metod i analýzy sekundárních dat a jejich interpretace.⁴⁷ Kvantitativní metody jsou založeny na analýzách statistických dat, která můžeme pro účely hodnocení potenciálu území získat z různých zdrojů (například Český statistický úřad, data vedená obcemi, městy a kraji, databáze hospodářských komor, profesních sdružení, regionálních centrál cestovního ruchu, policie, výroční zprávy jednotlivých institucí a další). Mnohdy nám tyto informace nepostačí pro plné pochopení příčin problémů, které je třeba v daném území řešit.⁴⁸

Mezi základní indikátory rozvoje území patří míra nezaměstnanosti, odvětvová míra nezaměstnanosti, hrubý regionální produkt (aplikace hrubého domácího produktu bez vnějších vztahů), rozsah a cílová odvětví investic do regionu, daňová

⁴⁵ Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 47 a násl.

⁴⁶ Wokoun, R. a kol *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 36 a násl.

⁴⁷ Srov. Majerová, V., Majer, E. *Empirický výzkum v sociologii venkova a zemědělství*. Část II. Praha: ČZU, 2007; nebo Jeřábek, H. *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: UK, 1992.

⁴⁸ Náročnost těchto výzkumů, jak finanční, tak i odborná, je vysoká, proto se ne vždy samosprávy pro tyto výzkumy rozhodnou. *Bližze viz Punch, K. F. Úspěšný návrh výzkumu*. Praha: Portál, 2008, s. 131 a násl.

výtěžnost a další. Tato hlediska vstupují také do ratingu území, tj. hodnocení daného území z hlediska jistoty a stability prostředí pro investiční záměry.⁴⁹

K prohloubení znalostí o daném území a zejména k poznání příčin a dopadů jednotlivých ekonomických jevů se stále více využívají i kvalitativní metody, které vycházejí z metod sociálních věd. Jedná se především o empirická šetření a výzkumy, jejichž cílem je postihnout regionální ekonomické procesy komplexněji.⁵⁰

V tomto smyslu se využívá například anketních šetření, dotazníkových šetření, hloubkových rozhovorů s jednotlivými subjekty, pozorování a dalších. Kromě jiného jsou v rámci těchto metod sledovány životní postoje, přístupy obyvatel k řešení rozvojových problémů území, sociální sítě, lokální a regionální identita a další ukazatele.

Hodnocení potenciálu a dynamiky rozvoje jednotlivých území je založeno na multidiferenciální analýze, která kombinuje různé ukazatele ovlivňující výsledný potenciál rozvoje příslušného území. Při komplexním hodnocení rozvoje území se uvažuje s více než 50 různými kritérii. Kromě jiného patří mezi významné faktory považované v současnosti za důležité z hlediska dynamiky vývoje jednotlivých území následující:

- sídelní a regionální struktura (specifická struktura sídel podle jejich velikostních kategorií),
- přírodní i kulturní zdroje území,
- dostupnost a kvalita technické infrastruktury (vodovody, kanalizace, telekomunikace aj.),
- dopravní obslužnost území,
- občanská vybavenost (sociální služby, zdravotní zařízení, kvalita a dostupnost vzdělávacích institucí, kulturní infrastruktura),
- bytový fond a jeho dostupnost,
- lidské zdroje (demografická struktura, kvalifikace, produktivita, cena pracovní síly),
- výše daňové zátěže,
- dostatek volného prostoru pro rozvoj firmy, dostatek volných využitelných pozemků, ceny nemovitostí,

⁴⁹ Wokoun R. a kol. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: *Regionální rozvoj, východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 375 a násl.

⁵⁰ Kol. autorů: Závěry sociologického šetření realizovaného v rámci výzkumného projektu v krajských úřadech a v úřadech obcí s rozšířenou působností. In: Wokoun, R a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*, s. 183 a násl.; nebo Veselá, J., Kanioková Veselá, P. *Sociologické aspekty managementu*. Praha: Grada, 2011, s. 17 a násl.

- podnikatelské prostředí – podpora podnikání, komunikace veřejné správy, míra byrokratizace, transparentnost,
- finanční služby,
- klima města (přírodní a kulturní prostředí),
- možnost využití dodavatelsko-odběratelských vztahů a další.⁵¹

Rozvojový potenciál a vývoj každého typu společenství koresponduje s geografickým prostředím, které vytváří hlavní základnu pro charakter sídla nebo regionu, jedná-li se například o území s převažující agrární nebo industriální anebo rekreační či lázeňskou orientací. Neméně významnými faktory jsou systém vzdělávání, charakter a životní úroveň rodiny, příbuzenské vazby, sousedské vztahy i podoba politické organizace.⁵²

K hlavním faktorům, ze kterých analýza vychází při stanovení sociální situace, proměn sociální struktury, sociokulturní orientace a dalších jevů, které ovlivňuje sociální i kulturní charakter sídel, patří:

1. demografická struktura – která zahrnuje rozdílnost postavení a úlohy různých věkových skupin, příslušníků obou pohlaví, jedinců v různých fázích životního cyklu i jejich vzájemné vazby;
2. profesní struktura – která je odvozená od dělby práce, povolání, kvalifikace a vzdělání, její proměny jsou závislé na procesech spojených s restrukturalizací hospodářství a s technologickými a socioekonomickými transformacemi;
3. etnická a národnostní struktura – která zachycuje problematiku vztahů mezi etnickými a národnostními skupinami a národním státem, jejich sociální, kulturní a vzdělanostní odlišnosti, projevy odlišného skupinového vědomí a organizační platformy jejich soudržnosti atd.;
4. socioekonomická struktura – která zahrnuje především vztahy vyplývající z postavení v systému vlastnictví, majetku, příjmů a rozdílů v životní úrovni. Zahrnuje také rozdíly podle míry ekonomických aktivit (například období studia, ekonomicky aktivní období, nezaměstnanost, důchodový věk atd.);
5. sociokulturní diference – které zachycují členitost a vztahy kultur a subkultur, způsob života, trávení volného času a zejména přístup k tvorbě a užívání kulturních hodnot. Významným činitelem v tomto smyslu jsou souvislosti

⁵¹ Macháček, J. *Cit. dílo*, s. 155–162. A blíže také viz Wokoun, R. Regionální rozvoj a regionální politika v ČR. In: Kol. autorů. *Regionální rozvoj, východiška regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování*. Praha: Linde, 2008, s. 376 a násl.

⁵² Blíže viz Maier, K., Čtyroký, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000; nebo např. Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomia, 2007.

vzdělanostní, kultura v užším slova smyslu, kultura jazyka, řečové návyky, estetické vnímání atd.;

6. struktura moci, vlivu a autority – spojená s dělbou práce, charakterizovaná stupněm koordinace a kooperace (manažeri – výkonní pracovníci) a s politickým systémem. Kromě veřejného života je uplatňována také v malých skupinách bez formálních vztahů, které mají mnohdy větší význam, než jim společnost přikládá (například v rodině, v lokálních společenstvích, v sousedství, v zájmových skupinách atd.);
7. prostorová struktura – naznačuje, jak se promítají předchozí faktory v určitém prostoru, jaké jsou vztahy mezi přírodním a umělým prostředím, jaký je stupeň identifikace jednotlivců nebo skupin obyvatel ke konkrétnímu prostoru nebo území.⁵³

Dynamika lokálního a regionálního rozvoje do značné míry závisí jak na daných charakteristikách území, tak i na schopnosti představitelů obcí, měst i regionů potenciál využívat, popř. jej ovlivňovat pomocí různých typů nástrojů a opatření. Z hlediska dynamiky rozvoje jednotlivých území definujeme různé kategorie regionů, jejich rozvojový potenciál a konkurenceschopnost.⁵⁴

Vedle studia a analýz tzv. vyspělých nebo úspěšných regionů s vysokým růstem HDP i vysokou mírou zaměstnanosti (v ČR například Praha) se regionální vědy zaměřují i na studium méně úspěšných oblastí a na definování možností jejich rozvoje. V další části textu se v tomto smyslu zaměřujeme na některé kategorie problémových regionů.⁵⁵

2.2.1.1 Problémové regiony

Řešení problémů méně vyspělých a problémových regionů je jedním z hlavních cílů České republiky i Evropské unie na celém jejím území v rámci politiky hospodářské

⁵³ Petrušek, M. Společnost jako sociální konstrukce. *Teorie vědy*, roč. XXX, č. 3–4 2008 (vyd. 2009), s. 5–54.

⁵⁴ Pojem konkurenceschopnost se obvykle používá ve vztahu k jednotlivým podnikům či osobám a nejčastěji se jím rozumí schopnost subjektu uplatnit svoji nabídku na příslušném trhu. V poslední době se začíná konkurenceschopnost vztahovat i k jednotlivým regionům, městům a obcím. Dostáváme se k podstatným otázkám, zda tento pojem má stejný obsah, zda ho lze měřit a také, které hlavní faktory jej ovlivňují. Na tyto otázky v současné době nelze jednoznačně v českém prostoru odpovědět. Stále více se ukazuje, že existují obce, města nebo kraje, které vykazují vstřícnější (smart administration) veřejnou správu, hledají způsob, jak vytvořit dobré podmínky pro podnikatele, a snaží se o zkvalitnění života svých obyvatel. Některým se to daří. Těmto otázkám by bylo třeba věnovat větší odbornou pozornost.

⁵⁵ Wokoun, R. Regionální politika. In: Wokoun, R. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 100 a násl.

a sociální soudržnosti. Dosažení konkurenceschopnosti jednotlivých evropských regionů v Evropské unii jako celku do značné míry závisí i na schopnosti řešit regionální diference ekonomické výkonnosti. **Příčin méně dynamického vývoje vybraných regionů Evropy je více, proto regionální vědy rozlišují následující kategorie problémových oblastí:**

- zaostalé regiony – vyznačující se nedostatkem infrastruktury, nízkými příjmy, neefektivní zemědělskou produkcí a nízkou úrovní kvalifikace a produktivity pracovní síly (například východní Slovensko, Polsko, značná část Rumunska);
- venkovské regiony – jedná se o specifický typ zaostalých regionů s převažující zaměstnaností v zemědělství, mnohdy vysokou mírou nezaměstnanosti, nedostatečným zastoupením sekundéru a terciéru, negativní migrací (především odchod mladých lidí). Do této kategorie patří například zemědělské oblasti Vysočiny, jižních Čech, střední Portugalsko, jižní Španělsko, Řecko, jižní Itálie a další oblasti;
- příhraniční regiony – oblasti, které jsou charakterizovány dlouhodobou marginalizací danou jejich polohou na hranicích jednotlivých zemí, oblasti, které mají málo rozvinutou dopravní, technickou i občanskou infrastrukturu, málo rozvinutý průmysl, geograficky bývají vzdálené významným ekonomickým centřům, rozvoj těchto oblastí může být významně podpořen administrativními opatřeními otevírání hranic v rámci zemí EU;
- regiony s urbanistickými problémy – jedná se o oblasti s rozvinutou ekonomikou zaměřenou na průmysl i služby, ale s vysokou mírou koncentrace obyvatelstva, významnými dopravními zátěžemi i zhoršeným životním prostředím (například Londýn, Paříž, oblast Randstad, Praha);
- strukturálně postižené oblasti – jedná se o regiony, které v předešlých obdobích patřily mezi vyspělé průmyslové oblasti, ale v důsledku rychlé proměny ekonomiky byly poznamenány průmyslovým úpadkem a ekonomickou recesí (například východní Německo, Ústecko, Sokolovsko, severní Morava, v minulosti Porúří, severovýchod Skotska apod.), charakteristickým znakem je především vysoká míra nezaměstnanosti v příslušných ekonomických odvětvích;
- periferní regiony – jedná se o oblasti, které jsou geograficky izolovány od významných ekonomických center, zpravidla mají kvalitní životní prostředí, může se jednat o regiony v pohraničí, ale i v centrálních částech jednotlivých zemí (například Šumpersko, Jesenicko, Rakovnicko, Nymbursko, oblast Plzeň-sever, Osoblažsko a další).⁵⁶

⁵⁶ Srov. Kadeřábková, J., Khendriche Trhlinová, Z. *Region a regionální vědy*. Praha: VŠFS, 2008, s. 22 a násl.

Jedním z hlavních úkolů územních samospráv je snaha o podporu rozvoje území, která je procesem dlouhodobým, jenž by vedl k udržitelnému rozvoji, růstu daňové výtěžnosti, stabilitě hrubého produktu, zvyšování příjmů obyvatel, navyšování příjmů územních samospráv i růstu zájmu soukromého sektoru o lokalizaci v daném území.⁵⁷

V tomto smyslu jde především o zvyšování rozsahu i kvality veřejných služeb, zvyšování kvality technické i občanské infrastruktury, včetně bytového fondu, prodlužování střední délky života, kladné saldo migrace, růst míry zaměstnanosti, popř. stabilizace malé míry nezaměstnanosti a eliminace sociálních problémů.⁵⁸

Územní samospráva na úrovni krajů nebo městských a venkovských sídel by měla brát více v úvahu strukturu a funkci sídel, o jejichž fungování i rozvoj usiluje. V tomto smyslu jsou nezbytné znalosti o funkcích sídel, které vytvářejí podobu regionů-krajů.

Mezi základní funkce sídel patří:

- funkce obytná – patří mezi základní funkce spojené se samotnou existencí sídel, je spojena již s přechodem z kočovného na usedlý způsob života, důležitou roli hrála možnost obrany sídla i dobré přírodní podmínky pro zemědělství; dnes může v některých typech sídel hrát převažující roli (například satelity na okrajích velkých měst). Obytná funkce, resp. vztahy mezi formou zástavby sídel, jejich urbanistickým a architektonickým ztvárněním ovlivňují i kulturní a sociální specifika lokálních a regionálních společenství. Forma zástavby sídla vytváří specifické formy sociálních vazeb, specifické podoby sociálních kontaktů, podmiňuje sociální chování, hodnoty, normy i vzory chování;
- funkce výrobně-ekonomická – spojena se vzájemnou směnou zboží a obchodem, peněžnictvím, řemesly, průmyslem, službami; v jednotlivých typech sídel může mít rozdílný charakter (od zemědělských sídel přes průmyslové lokality k sídlům orientovaným ekonomicky na služby různého charakteru), významnou roli hraje v současnosti schopnost inovace, zejména velká sídla jsou chápána také jako centra pokroku a ekonomického rozvoje;
- funkce sociální – spojena se sociální strukturou a sociálními sítěmi, sociálním kapitálem jako předpoklad inkluze jednotlivců do společnosti a ekonomiky;
- funkce administrativní – spojena s rozsahem samosprávných kompetencí ve správě území i s přidělenými kompetencemi státní správy;
- funkce politická – spojena s mocí a politickou autonomií jednotlivých sídel;

⁵⁷ Blíže viz Wokoun, R. a kol. *Regionální rozvoj a jeho management v České republice*. Praha: VŠE, Oeconomica, 2007, s. 42 a násl.

⁵⁸ Macháček, J. Koncept místního rozvoje. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 213 a násl.

- funkce infrastrukturní – spojena se základním technickým i sociálním zázemím pro vytváření příznivých podmínek pro každodenní aktivity obyvatel i lokalizaci soukromého sektoru;
- funkce kulturní – spojena s normami, tradicemi a zvyklostmi, kulturním dědictvím, lokální identitou i schopností kulturní inovace;
- a další funkce (rekreační, vzdělávací, výzkumná aj.).⁵⁹

Velká sídla kombinují různé funkce, menší a malá sídla mohou být závislá jen na některých funkcích (například obytná nebo turistický ruch). Diference v rozsahu jednotlivých funkcí ovlivňuje socioekonomickou a politickou pozici jednotlivých sídel. Rozdíl ve velikosti a významu jednotlivých sídel určuje jejich zařazení do kategorizované stupnice, resp. hierarchizace sídel. Vedle samot a osad, kde je koncentrováno jen malé množství obyvatel a které nehrají v podpoře rozvoje území významnější roli, rozlišujeme v klasifikaci sídel především venkovská sídla nebo též vesnice a městská sídla, popř. města.⁶⁰

Rozdíl mezi těmito dvěma typy sídel je především v rozsahu funkcí, které mají, a ve významu v socioekonomické struktuře společnosti. Zatímco venkovská sídla jsou stále spojována především se zemědělstvím a s možností zabezpečení jen základních potřeb, města nabízejí větší rozsah specializovaných ekonomických, administrativních, sociálních i kulturních služeb. Tato nabídka služeb je dále diferenciována mezi jednotlivými velikostními kategoriemi měst, tj. mezi malými městy, regionálními centry a hlavními městy.⁶¹ (V další části této publikace se zaměříme na detailnější charakteristiku městských a venkovských sídel.)

Vznik a rozvoj městských sídel je spojen s vyššími možnostmi uspokojování ekonomických, sociálních, kulturních a politických potřeb jednotlivců v porovnání s rozptýleným osídlením typickým pro venkovský prostor, kde tyto potřeby nelze v některých případech zajistit vůbec. Stejně tak, jako se v průběhu vývoje společnosti jednotlivé potřeby rozvíjely a měnily, měnily a rozvíjely se i funkce měst.⁶²

⁵⁹ Maier, K., Čtyrokrý, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada, 2000.

⁶⁰ Wokoun, R. Sídla. In: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 24–40.

⁶¹ Wokoun, R. a kol. K hierarchizaci a základním charakteristikám sídelní struktury, včetně historického vývoje srov. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 447.

⁶² Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Cit. dílo*; nebo Slepíčka, A. *Venkov a/nebo město, Lidé/sídla/krajina*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1981, 367 s., s. 19.

3 STRUKTURA ČESKÝCH OBCÍ

Struktura českých obcí se vyznačuje vysokou rozmanitostí. Tomu odpovídají odlišná členění obcí do mnoha kategorií podle nejrůznějších kritérií a hledisek.

Obec a sídlo

Nejprve je třeba rozlišovat pojmy obec a sídlo. Obec je základní územně správní jednotka s vymezeným obvodem, která se skládá z jednoho nebo více sídel. Sídlo je základní jednotkou osídlení a jedná se o „každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány“. Na rozdíl od obce nemá sídlo právní subjektivitu. Z výše uvedeného vyplývá, že obec je vždy zároveň sídlem, zatímco sídlo nemusí být vždy obcí.

Existují dvě základní kategorie sídel, a to sídla venkovská a sídla městská. Venkovská sídla jsou starší vývojovou formou sídel a jsou spojena se zemědělskou funkcí. Vyznačují se charakteristickou zástavbou, malým počtem obyvatel a nízkou hustotou zalidnění. Naopak městská sídla mají nezemědělský charakter a uspokojují ekonomické, sociální a kulturní potřeby vysokého počtu obyvatel. K vymezení venkovských a městských sídel existuje mnoho přístupů a definice jednotlivých autorů se liší.

Velikostně nejmenší sídla jsou vždy venkovského typu. Podle jejich velikosti (podle počtu usedlostí) rozlišujeme tři kategorie: samota, víska a vesnice. Samota je izolované obydlí, které má od ostatních usedlostí velký odstup a celé je obklopeno například polem, lesem či loukou. Víska je pak seskupení 4–5 usedlostí a často se rozrůstá ve vesnici, což je největší ze jmenovaných kategorií, tvoří ji větší počet zemědělských usedlostí.¹

Obec, městys a město

Obec jako jednotka územní samosprávy (v širším pojetí) může nabývat různých úrovní, neboť za předpokladu splnění určitých podmínek může být prohlášena za městys, město, případně statutární město. Zvláštní postavení pak má hlavní město Praha.²

¹ Blíže viz zákon o obcích a Wokoun, R. a kol. *Cit. dílo*, 18, kap. 3.3, s. 24–26.

² Mates, P. *Základy veřejné správy*. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 316 a násl.

Obec v užším pojetí (jakožto nejnižší úroveň) bývá chápána nejčastěji jako obec neměstského (venkovského) charakteru, také jako „ves“ či „vesnice“. Jako taková je typická nízkým počtem obyvatel a nízkou hustotou zalidnění. Také sektorová struktura hospodářství obce je odlišná od města – je zde výraznější zastoupení priméru, naopak je často nedostatečně zastoupen terciér. Liší se také svým vnějším vzhledem (například propojení obytných a hospodářských částí domů). Z pohledu práva však přesná definice této nejnižší úrovně neexistuje. Za obec lze zjednodušeně pokládat obec, která není městysem ani městem.³

Městys (městečko) představuje přechod mezi obcí (v užším pojetí) a městem. Jedná se o historický typ obce, která se od vsi lišila tím, že jí bylo uděleno právo pořádat výroční a dobytčí trhy. Městys musel mít městský charakter a být spádovým centrem pro okolní vesnice. Podle současné právní úpravy je obec městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády anebo pokud obec byla oprávněna používat označení městys přede dnem 17. května 1954 a požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Městys může vzniknout také územní změnou – sloučením obce s městysem či rozdělením městyse.⁴

Také pro město v našem platném právu neexistuje konkrétní definice. Zákon o obcích v § 3 stanoví, že obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Dle § 151 zákona o obcích je městem také obec, která byla městem ke dni nabytí účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Město může vzniknout také územní změnou – sloučením obce s městem či rozdělením města.⁵

3.1 Města a jejich zázemí

Městská sídla mají povahu historií formovaného složitého urbanistického a sociálně-ekonomického systému, vytvářeného postupně a dlouhodobě. Jeho formování se řídí jistými pravidly. Pro charakterizování těchto pravidel je nejprve nutno pojem město definovat.

Při definování pojmu město musíme konstatovat, že neexistuje žádná všeobecně platná a univerzální definice města. Město je specifickým typem sídla, které je vývojově mladší, ale dynamičtější z hlediska vývoje jednotlivých funkcí. Základním kritériem, které bývá využíváno pro vymezení termínu město nebo městské sídlo, je statisticko-velikostní kritérium, například velikost populace, hustota zalidnění apod.

³ Zákon o obcích.

⁴ Zákon o obcích.

⁵ Kadeřábková, J. Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R. a kol. *Cit. dílo*, s. 18.

Tabulka č. 1 Velikostní skupiny obcí podle krajů (Sčítání lidu 2011)

Název kraje	Obce										Celkem	Města
	Do 199	Od 200 do 499	Od 500 do 999	Od 1 000 do 1 999	Od 2 000 do 4 999	Od 5 000 do 9 999	Od 10 000 do 19 999	Od 20 000 do 49 999	Od 50 000 do 99 999	Nad 100 000		
Praha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Středočeský kraj	257	404	259	129	58	19	14	4	1	-	1 145	82
Jihočeský kraj	238	201	84	49	32	12	2	4	1	-	623	53
Píseňský kraj	185	152	77	43	30	8	4	1	-	1	501	55
Karlovarský kraj	17	37	35	16	14	6	4	2	1	-	132	37
Ústecký kraj	51	126	85	37	28	10	9	4	4	-	354	58
Liberecký kraj	35	56	66	26	17	10	2	2	-	1	215	39
Královéhradecký kraj	115	168	86	36	21	14	5	2	1	-	448	48
Pardubický kraj	107	175	91	45	16	7	8	1	1	-	451	36
Vysočina	338	208	93	34	12	11	4	3	1	-	704	34
Jihomoravský kraj	119	191	185	95	60	13	4	5	-	1	673	49
Olomoucký kraj	48	124	106	74	34	4	5	3	-	1	399	30
Zlínský kraj	19	83	101	49	33	11	4	4	1	-	305	30
Moravskoslezský kraj	14	57	78	77	40	17	4	7	4	1	299	41
Česká republika	1 543	1 982	1 346	710	395	142	69	42	15	6	6 250	593

Podle mezinárodní definice OSN jsou města taková sídla, kde žije více než 10 000 obyvatel. Vzhledem ke specifice sídelních struktur jednotlivých zemí jsou však respektována i jiná vymezení městských sídel tak, jak jsou definována v národní legislativě. Tak například ve Skandinávii jsou za městská sídla považovány již lokality, které mají 200 a více obyvatel (například Norsko, Island), v České republice sídla s více než 2 000 obyvateli (podobně jako například v Nizozemsku nebo ve Francii, kde je ale podmínkou, že se jedná o souvislou zástavbu se vzdáleností mezi domy menší než 200 metrů), na Slovensku sídla s více než 5 000 obyvateli apod.⁶ Minimální počet obyvatel obce nutný pro získání statutu města je v jednotlivých zemích závislý také na hustotě obyvatelstva daného státu a částečně i na jeho rozloze.

Z výše uvedených charakteristik měst vyplývá, že městská sídla jsou sociální organismy, které jsou geograficky vymezené a relativně stabilní. Jsou charakterizována souborem dynamických znaků, které je odlišují od jiných forem sídel. Mezi charakteristické znaky městských společenství patří specifická socioprofesionální struktura obyvatel, odlišnost kulturních vzorců i norem chování oproti venkovským sídlům, větší distance v osobních a příbuzenských vztazích, nižší míra sociální kontroly, větší míra organizace společnosti a další. Tyto znaky městských sídel se obvykle v historické perspektivě mění.

Mezi jinými jsou kritéria vymezení městských sídel následující:

- počet obyvatel,
- relativní velikost sídla,
- hustota obyvatelstva,
- druhy ekonomických, sociálních, kulturních, politických a správních aktivit,
- hustota a kompaktnost výstavby,
- sociální a profesionální struktura obyvatel,
- a mnoho dalších znaků.⁷

Specifický charakter města pak definují faktory, jež ve svém komplexu určují, které lidské (obvykle ekonomické) činnosti ve městě převládají. Jedná se také o faktory sociologické, urbanistické, ekonomické, ekologické a další. Z hlediska těchto faktorů pak mluvíme o průmyslovém, kulturním či správním centru, o lázeňském středisku, o univerzitním městě apod.

Městské a venkovské oblasti jsou propojeny vzájemnými ekonomickými, obchodními i sociálními a kulturními kontakty, včetně příbuzenských vazeb. Města

⁶ K vymezení městských typů sídel blíže viz dokument dostupný na adrese: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page>.

⁷ K základním charakteristikám městských sídel blíže viz Kadeřábková, J., Trhlinová, Z., *Městské a venkovské komunity*. In: Kol. autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2004, s. 43–45.

zajišťují různé typy administrativních, ekonomických, sociálních, kulturních, vzdělávacích a dalších služeb. V tomto rámci hrají městská sídla významnou úlohu nejen pro své obyvatele, ale i obyvatele žijící v jejich zázemí.⁸ Z tohoto hlediska je nezbytné při studiu fungování městských i venkovských sídel studovat síť všech sídel, která vykazují vzájemné vazby. Vztahy venkovských sídel k městu mají různou povahu, například dojíždění do zaměstnání, dojíždění za specializovanými zdravotními zařízeními, za vzdělávacími institucemi, za kulturními aktivitami, obchodem a dalšími službami. Venkovská sídla v zázemí měst jsou naopak pro města důležitá z hlediska produkce zemědělských potravin (v současnosti především v rozvojových zemích). Ukazuje se, že také v naší budoucnosti bude hrát zemědělské zázemí měst větší roli než dosud, což se ukazuje již v současné době – značná obliba farmářských trhů. Naopak venkovská sídla v zázemí měst slouží a jsou využívána obyvateli měst k rekreačním funkcím a mnohdy i k trvalému či přechodnému bydlení.⁹

Vztahy mezi městskými sídly a jejich zázemím mají různou intenzitu. Čím je město rozsáhlejší, tím větší je také jeho zázemí. Velká města mohou být centry rozsáhlých regionů. S růstem vzdálenosti od měst intenzita vztahu klesá. Důležitým faktorem je rovněž kvalita a uspořádání dopravní infrastruktury. Dle intenzity vztahu je možné dělit zázemí měst na několik zón:

- zázemí převážně tíhnoucí k danému městu – tvoří je všechna sídla, pro něž je toto město hlavním centrem nebo hlavním střediskem,
- zázemí volněji spojené s městem – leží zde sídla, která mají stejné nebo intenzivnější vztahy nejen k tomuto městu, ale i k jednomu nebo více dalším střediskům.

Specifickým znakem měst je především rozsah a diverzita jejich funkcí. Pro poznání fungování měst a analýzu specifických funkcí, které jednotlivá městská sídla mají, můžeme tyto funkce členit na městotvorné a městoobslužné.¹⁰ Městotvorné funkce můžeme charakterizovat jako primární, ve městech se produkují produkty a služby, které uspokojují potřeby nejen obyvatel vlastního města, ale i obyvatel mimo území daného města. Tím je vytvářen základ pro růst měst a produkce těchto typů výrobků a služeb se promítá i do vývoje národní ekonomiky (například průmyslová výroba, aktivity spojené s cestovním ruchem a další).

Městotvorné funkce se promítají v tocích zboží a služeb mezi městem a ostatními sídly. Naproti tomu městoobslužné funkce jsou chápány jako doplněk k městotvorným funkcím. Jedná se o produkci takových služeb a produktů, které mají lokální

⁸ Maier, K. *Územní plánování*. 2. vyd. Praha: ČVÚT, 2000.

⁹ Majerová, V. *Český venkov 2001*. ČZÚ, s. 34; nebo Maříková, P., *Venkov v České republice – teoretické vymezení*. In: *Český venkov 2005 – Rozvoj venkovské společnosti*. Praha: ČZÚ, 2005.

¹⁰ Toth, P. *Ekonomika měst a obcí*. Praha: VŠE, 1998.

popuhu a které zabezpečují potřeby obyvatel příslušného města (drobná výroba pro místní trh, školy, základní sociální služby apod.).¹¹

Důležitý prvek prostorového uspořádání představují malá a střední města (20 000 až 500 000 obyvatel). Historicky hrála tato města důležitou roli tím, že poskytovala administrativní a další služby okolním oblastem, zejména venkovským, a přispívala k vyváženějšímu prostorovému rozdělování obyvatelstva a ekonomických aktivit. Ekonomický, technický a sociální rozvoj začal působit v období industrializace do určité míry proti nim a jen částečně byl vyvažován rostoucími problémy velkoměst.

V malých a středních městech v uplynulých letech došlo k podstatnému růstu populace, rozvoji místní ekonomiky a zaměstnanosti. Budoucnost a stabilita těchto sídel v evropských zemích je do značné míry závislá na schopnosti místních představitelů a dalších aktérů koordinovat a podporovat aktivní rozvojové politiky prostřednictvím strategického řízení tak, aby dokázala efektivně řešit problémy s delokalizací průmyslu, úbytkem pracovních míst i obyvatel.¹²

Město a městské prostředí nejsou dva totožné termíny, podobně jako u venkovských sídel rozlišujeme mezi městem jako takovým a městským prostředím. Městské prostředí je prostor, kde se soustředí výrobní, vzdělávací, politické i administrativní funkce a socioekonomické i kulturní aktivity. Městský region je pak taková oblast, jež je tvořena městem i okolními sídly, která jsou vzájemně propojena sítí socioekonomických, politických i kulturních vztahů. Podle J. Musila můžeme pod termínem městský region, popř. městská aglomerace, chápat takové území, které zahrnuje jak vlastní město v jeho administrativních hranicích, tak i obce, které mají blízký vztah k danému městu. Tento vztah je určován podle socioekonomické skladby obyvatelstva a podle údajů o dojíždě. Vznik a rozvoj měst a městských oblastí je spojen s procesem urbanizace a jeho jednotlivými fázemi.¹³

V odborné literatuře se můžeme setkat s vymezením několika vývojových cyklů proměny sídelní struktury, které specifikují jednotlivé fáze koncentrace obyvatel do měst a růst měst, stagnace rozvoje velkých městských oblastí ve prospěch rozvoje malých nebo středně velkých měst nebo venkovských sídel a tendence k opětovnému oživení zájmu obyvatel o život ve městech.¹⁴

¹¹ Toth, P. *Financování rozvoje měst a obcí*. In: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 284 a násl.

¹² Toušek, V., Kunc, J., Vystoupil, J. a kol. *Ekonomická a sociální geografie*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2008, s. 114 a násl.

¹³ Blíže viz např. Musil, J., Horská, P., Maur, E. *Zrod velkoměsta*. 1. vyd. Praha: Paseka, 352 s.; nebo Musil, J. a kol. *Lidé a sídliště*. Praha: Svoboda, 1985, s. 148.

¹⁴ Blíže viz: Hampl, M. *Dlouhodobé trendy ve vývoji osídlení*. In: Hampl, M. a kol. *Geografie sociální transformace v České republice*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, UK, 1999.

Toto je pouze náhled elektronické knihy. Zakoupení její plné verze je možné v elektronickém obchodě společnosti eReading.