

# 1. Charakteristika územního uspořádání České republiky

Územně správní členění České republiky je poměrně složité. Odráží v sobě dlouhodobě vytvářený systém osídlení, dodnes typický svojí značnou rozdrobeností (významným zastoupením malých obcí na počtu obyvatel i celkové rozloze).

V obecné rovině můžeme rozlišit **3 různá hlediska členění území**:

- urbanisticko-sídelní – jeho smyslem je postihnout vyčerpávajícím způsobem celé osídlení (tj. urbanizované území)
- územně-technické – postihuje plošně vyčerpávajícím způsobem celé území ČR pro potřeby technických evidencí
- administrativně-správní – toto členění má nejsilnější vazbu na poskytování statistických dat. Proto bude další část textu věnována právě jemu. Od předchozích dvou typů členění se bohužel odlišuje většími změnami v čase.

**Složitost současného územně-správního členění ČR**, jakož i jeho častá proměnlivost, je nedílnou součástí celkového transformačního procesu, kterým ČR od roku 1989 stále prochází. Na územní členění působily zejména 2 skupiny faktorů:

- interní – dané celkovým transformačním procesem. Jedná se především o transformace institucí plánované ekonomiky na instituce tržní ekonomiky (bývalé Krajské národní výbory – současné Krajské úřady), vznik nových institucí regulujících tržní ekonomiku (např. Úřady práce), decentralizace rozhodování (vznik krajských samospráv), rozvoj lokální demokracie (vznik obecních samospráv).
- externí – proces začleňování ČR do nadnárodních struktur (především EU) a související tlaky na harmonizaci, mezinárodní porovnatelnost (např. vytvoření statistické klasifikace NUTS).

Současné administrativně-správní členění ČR je možno z **institucionálního pohledu** rozdělit do 4 skupin:

- územní celky *s vlastními volenými samosprávami* - v podstatě třístupňová struktura: ČR-kraj-obec (některá velká města se na základě speciálního Statutu člení na vnitřní samosprávné celky – v ČR je to nyní 8 měst – Praha, Plzeň, Ústí nad Labem, Liberec, Pardubice, Brno, Opava, Ostrava).
- územní celky *všeobecné státní správy* - v podstatě jde o čtyřstupňovou strukturu: centrální (ČR) – regionální (kraj) – subregionální (dříve okres, od 1. 1. 2003 nově dvě nově zavedené jednotky: správní obvody obcí s rozšířenou působností (ORP) a správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem (POÚ) – lokální (obec, v 8 statutárních městech i městské obvody a části).
- územní celky se *speciální státní správou* (jde o různé územní úrovně, na nichž mají svoji působnost specializované úřady). Zahrnují jednotky regionálního až subregionálního významu (např. 8 obvodů pro soudy a státní zastupitelství až po více než 200 obvodů pracovních či finančních úřadů (vč. místních poboček).
- územní celky *s přenesenou působností státní správy*, kterou vykonávají jednotky samosprávy (nachází se především na subregionální úrovni – např. stavební či matriční úřady). Nově byly na této úrovni zavedeny jednotky ORP a POÚ, které převzaly nosnou část agendy vykonávané jednotlivými okresními úřady (byly zrušeny k 31. 12. 2002).

Z pohledu mezinárodní statistické srovnatelnosti je důležitá **vazba mezi správními celky a statistickými jednotkami NUTS** (La Nomenclature de Unités Territoriales Statistiques), resp. její českou verzí, kterou vytvořil ČSÚ a která vešla v platnost k 1. 1. 2000). K současnému členění NUTS je třeba dodat, že ČR se oficiálně člení pouze na jednotky NUTS 0 resp. NUTS 1 (celá ČR), NUTS 2 (regiony soudržnosti) a NUTS 3 (kraje). Menší územní celky (okresy, obce) mají problematické použití pro mezinárodní komparace, neboť mnohé evropské země tyto jednotky vůbec vymezené nemají. Proto byla přijata novelizace územní klasifikace (zveřejněna na internetových stránkách ČSÚ), která tyto územní celky zařazuje do systému LAU (Local Administrative Units) a vstoupí v platnost 1. ledna 2008. Okresy se stanou jednotkou LAU 1 a obce jednotkou LAU 2. Hlavní město Praha bude tvořit 1 jednotku na úrovni LAU 1 a nově i LAU 2.

Od zavedení **klasifikace CZ-NUTS** (1. 1. 2000) došlo k několika změnám názvů a kódů územních celků na úrovni NUTS 1 až NUTS 3. K 1. 6. 2001 byly změněny názvy 4 ze 14 krajů.<sup>1)</sup> K 1. 7. 2004 došlo ke změně oficiálních kódů u 3 krajů, které jsou územně totožné na úrovni NUTS 2 i NUTS 3.<sup>2)</sup> K nejvýznamnější změně v územním vymezení došlo na počátku roku 2005, kdy 25 obcí přešlo z kraje Vysočina do kraje Jihomoravského a 3 obce z kraje Moravskoslezského do kraje Olomouckého.

<sup>1)</sup> Kraj Budějovický byl změněn na kraj Jihočeský, kraj Jihlavský na Vysočina, kraj Brněnský na kraj Jihomoravský a kraj Ostravský na kraj Moravskoslezský.

<sup>2)</sup> Kód pro Hl. m. Prahu se změnil z CZ0111 na CZ010, Středočeského kraje z CZ021 na CZ020 a Moravskoslezského kraje z CZ081 na CZ080. Podrobnější informace lze nalézt na webových stránkách ČSÚ, v sekci „klasifikace“.

Devadesátá léta byla ve znamení **dezintegrace municipální struktury**. Výrazný nárůst počtu obcí v letech 1990 – 1992 (téměř o 50 %, absolutně bezmála o 2 tis. obcí) souvisí s faktickým znovuoobením obecní samosprávy (1. obecní volby se konaly na podzim 1990). Nově vzniklé obce byly většinou velmi malé (často s méně než 500 obyvateli), ve většině případů se jednalo o obce, které byly během 80. let administrativně slučovány s většími obcemi. Počínaje rokem 1994 lze již počet obcí považovat za stabilizovaný. Zpomalení růstu počtu nových obcí souvisí i se zavedením určitých centrálních regulačních opatření (nově vzniklé obce musí mít určitý minimální počet obyvatel).

Intenzita dezintegrace obcí v 90. letech byla největší v Jihočeském a Plzeňském kraji, naopak relativně menší na Moravě. Promítly se do ní odlišnosti sídelní struktury (větší průměrná lidnatost obcí na Moravě), jakož i diferencovaná míra administrativně řízeného procesu slučování obcí v 70. a 80. letech.

Na konci roku 2005 se Česká republika členila na následující územně-správní celky. Od té doby do současnosti došlo k některým územním změnám (především rozsáhlejší změny okresů, rozšíření souboru měst, městysů a „historických měst“), které ale nejsou pro předkládanou analýzu relevantní. Detailnější informace o nich lze najít v publikacích „Malý lexikon obcí“ a „Města a městyse v ČR“.

- **14 krajů** – odpovídají jednotkám NUTS 3, vymezeny zákonem 347/1997 (Zákon o vytvoření vyšších územně-správních jednotek), platné od 1. 1. 2000. Mají volenou samosprávu (funguje od 1. 1. 2001). Byly vytvořeny z okresů (nejvíce Středočeský kraj – 12, nejméně Karlovarský kraj – 3).
- **76 okresů a Hlavní město Praha** – byly vytvořeny společně se starými kraji v roce 1960 (zákon 360/1960) a po celou dobu své existence jsou jedním z nejstabilnějších článků územního členění ČR. Prošly jen několika většinou nevýznamnými změnami hranic. Po zrušení okresních úřadů (31. 12. 2002) sice zmizel z této úrovně článek všeobecné státní správy, avšak velké množství institucí (specializované státní správy – např. katastrální úřady) stále operuje v těchto hranicích. Z okresů je možné zrekonstruovat všechny výše uvedené jednotky.
- **205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (SO ORP)** – jednotky nově zřízené v rámci 2. fáze reformy veřejné správy (zákon 314 a 320/2002 Sb.), přešla na ně většina agendy vykonávané bývalými okresními úřady. Kromě přenesené působnosti státní správy zatím na této úrovni žádný jiný druh veřejné správy není; chybí samospráva a zatím chybí i orgány speciální státní správy – ty mají své vlastní obvody, které ale nejsou zatím zcela územně sladěny s obvody ORP (např. úřady práce či finanční úřady). Obvody ORP byly definovány z obcí na základě vyhlášky Ministerstva vnitra (388/2002). Do konce roku 2006 nebyly ve většině případů skladebné do okresů, ale jsou skladebné do krajů, příp. regionů soudržnosti. K 1. lednu 2007 došlo ke změně území okresů tak, aby správní obvody byly do okresů skladebné, zůstalo však nedořešeno zařazení několika obcí, jejichž liniové zařazení by si vyžádalo změnu hranice kraje (k tomu by však byla nutná změna příslušného zákona). Správní obvody nepokrývají celé území ČR beze zbytku, není v nich zařazena Praha, která má své speciální vnitřní členění. Jejich územní vymezení se od 1. 1. 2003 nezměnilo, ale k 1. 1. 2005 došlo ke změně hranic 24 ORP (největší dopad na obyvatelstvo: Odry +35 %, Tišnov +32 %, Šternberk +22 %, Bruntál -16 %, Velké Meziříčí, Bystřice nad Pernštejnem -13 %, Frenštát pod Radhoštěm -10 %, Frýdlant nad Ostravicí +10 %, Český Těšín -10 %, Bílovec -6 %, Třinec +5 %, Náměšť nad Oslavou -4 %, Rýmařov -3 %, Ivančice, Dobruška, Vrchlabí +2 %, Hořice +1,5 %, dále do 1 % obyvatel Liberec, Česká Lípa, Hradec Králové, Jičín, Trutnov, Opava, Nový Jičín).
- **388 správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem (POÚ)** – jednotky nově zřízené v rámci 2. fáze reformy veřejné správy (zákon 314 a 320/2002 Sb.), přešla na ně menší část agendy vykonávané bývalými okresními úřady. Kromě přenesené působnosti státní správy zatím na této úrovni žádný jiný druh veřejné správy není. Obvody POÚ včetně vojenských újezdů jsou skladebné do obvodů ORP (obvody ORP zahrnují 1 až 6 obvodů POÚ) byly definovány z obcí a vojenských újezdů na základě vyhlášky 388/2002 a stejně jako obvody ORP jsou skladebné do krajů, nikoliv okresů. Podobně jako obvody ORP nejsou definovány na území Prahy. Provedené územní změny k 1. 1. 2005 měly dopad na hranice 25 obvodů POÚ.
- **6 248 obcí** – vykonávají vlastní samosprávu a v částečném rozsahu i obecnou státní správu. Čtyři obce (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) fungují zároveň i jako okresy, příp. kraje, takže jsou v těchto případech i sídly mnoha speciálních orgánů státní správy. K 31. 12. 2005 mělo 529 obcí statut města. Obce představují jediný celek, s jehož pomocí je možno skládat všechny vyšší územní celky. Jejich počet z dlouhodobého pohledu značně kolísá, téměř každý rok dochází k protisměrným tendencím (integrace i dezintegrace). Přestože po první polovině 90. let, kdy docházelo k turbulentním změnám jejich hranic, se situace v posledních letech stabilizovala, k menším změnám jejich hranic stále dochází a bude docházet i v budoucnu.