

Úvodem

Empirický výzkum ekonomického a sociálního rozvoje řízeného národními výbory je v naší správní vědě teprve v počátcích. Dosavadní sporadické empirické výzkumy byly orientovány převážnou většinou na činnosti národních výborů při zajišťování ekonomického a sociálního rozvoje územních obvodů. Jejich poznatky a závěry vedly k odkrytí řady problémů a nedostatků v aplikaci příslušných právních norem a byly i podnětem k nové právní úpravě.

Orientace empirických výzkumů do oblasti pravomocí a působnosti národních výborů, na jejich řídicí a koordinační činnosti, na otázky odpovědnosti a kompetence má za následek, že problematika komplexního ekonomického a sociálního rozvoje územně správních celků není zkoumána přímo, ale zprostředkovaně analyzováním způsobů, forem a metod reakce územních orgánů státní moci a správy na potřeby ekonomického a sociálního rozvoje území.

Uvedený metodický přístup je efektivní v té míře, v jaké řídicí, koordinační a další činnosti národních výborů odrážejí skutečné, reálné potřeby ekonomického a sociálního rozvoje území. Národní výbory jakožto územní orgány státní moci a správy však plní i další významné funkce, plynoucí z jejich příslušnosti k jednotné soustavě hierarchicky uspořádaných orgánů státní moci a správy, realizují další činnosti překračující, ale i modifikující reakce na potřeby ekonomického a sociálního rozvoje území. Je proto vhodné doplnit uvedené výzkumy empirickými výzkumy orientovanými na potřeby vznikající v rámci územně správního celku a pak položit otázku adekvátnosti, relevance pravomocí, působnosti řídicích a koordinačních činností vzhledem k zjištěným potřebám.

Tázáme-li se, zda právní nástroje socialistického státu, včetně jeho dalších správních aktivit a činností, jsou relevantní struktury zjištěných potřeb, kládeme vlastně otázku jejich společenské efektivity, účinnosti, obecněji vyjádřeno adekvátnosti právní formy danému společenskému obsahu. Vycházíme tedy z analýzy společenských vztahů, jejichž realizací potřeby vznikají, manifestují se, uspokojují i zanikají. Výchozí není pro nás právní forma a správní činnost, ale společenská skutečnost projevující se ve formě potřeb.

Celospolečenské a skupinové potřeby, které jsou zejména z hlediska obecného působení socialistického práva dominujícími, jsou i z hlediska správní činnosti v popředí zájmu. Poznání procesů formování, regulace i uspokojování potřeb je pro právní i správní vědu nezbytné a úloha sociologie je zde nezapustitelná.

Územně správní celek a komplexní ekonomický a sociální rozvoj

Územně správní celek je produktem územně správního členění státu. Územně správní členění státu je pak výsledkem hodnocení faktorů geografických, přírodních, politických, ekonomických, sociálních a dalších. Politické aspekty územně správního členění hrají roli primární, protože toto členění je politickou

formou organizace společnosti. Tak jako každý politický jev, každá politická forma má své historické příčiny, je výsledkem historického vývoje také územně správní členění státu. K výše uvedeným faktorům, spoluurčujícím konkrétní formu územně správního členění, je proto nutné přičlenit také faktor historický.

Nelze předpokládat, že všechny faktory, které spolupůsobí při politickém rozhodování o územně správním členění státu, naleznou v územně správním členění vždy plně souladné a optimální vyjádření. Spíše je třeba usilovat o to, aby toto členění jakožto politická forma organizace společnosti nebylo v zásadním rozporu s geografickými, přírodními, ekonomickými, sociálními a historickými faktory a jejich vývojem. Protože úplného souladu není možné dosáhnout, musí být vznikající rozpory řešeny k tomu účelu vybudovaným politickým a státně právním mechanismem.

Vytvoření a fungování takového mechanismu je potřebné také z toho důvodu, že územně správní členění státu je činitelem relativně statickým, kdežto ekonomické a sociální faktory jsou mnohem dynamičtější. To znamená, že již sama dynamičnost oněch faktorů vyžaduje vytvoření politických i právních forem řešení vznikajících rozporů.

Územně správní celek není uzavřenou geografickou, přírodní, ekonomickou či sociální jednotkou. Uvedené faktory přesahují mocensko-správní kompetenci příslušných územních orgánů a problémy pramenící z tohoto přesahu by měly být řešeny různými formami koordinace. Méně problémů je spojeno s otázkami vertikální koordinace a právními a administrativními formami jejich řešení. Neuspokojivě řešeny však zůstávají právní i správní otázky horizontální koordinace. Jde zejména o formy spolupráce a o koordinaci činností orgánů státní moci a správy, jejichž území spolu sousedí a kde povaha přírodních, ekonomických, sociálních a jiných problémů je natolik vzájemně propojena, že vyžaduje společné a nikoliv izolované řešení. Současný právní řád, v případě, že jde o územní orgány státní moci a správy s odlišnou vertikální podřízeností, nevytváří pro takovou spolupráci příslušné právní formy.

Uvedené skutečnosti, které poukazují na zapojení územně správního celku do širších geografických, přírodních, ekonomických, sociálních, správních a politických souvislostí, nepopírají potřebu zabývat se územně správním celkem jako relativně svébytnou jednotkou, o jejíž roli v ekonomickém a sociálním rozvoji nelze pochybovat. K pochopení a určení místa územně správního celku v ekonomickém a sociálním rozvoji společnosti, zejména z hlediska úlohy potřeb a jejich uspokojování, může přispět snaha o nalezení jeho charakteristických a podstatných prvků, komponent. Jejich konkrétní kvalitativní a kvantitativní určení umožňuje ve větším či menším detailu provést identifikaci příslušného územně správního celku.

Každý územně správní celek je charakterizován územím, přírodním prostředím, klimatickými podmínkami, půdním fondem, geologickým charakterem, surovinovou základnou, obyvatelstvem, převládajícími sociálními a kulturními vzorci chování, politickým a kulturním klimatem, sociální, ekonomickou a technickou infrastrukturou, zástavbou, strukturou dopravních sítí, politicko-administrativní strukturou, strukturou ekonomických a společenských organizací a strukturou osídlení.

Uvedené prvky mohou, a — chceme-li učinit předmětem empirického výzkumu problematiku komplexního ekonomického a sociálního rozvoje územně správního celku — musí, být členěny na své další subkomponenty.

Aktivními činiteli, ovlivňujícími kvantitativní i kvalitativní určenost prvků, subkomponent i jejich relevantních interakcí, jsou hospodářské i společenské organizace a obyvatelstvo. Tyto organizace působí jakožto entity sui generis.

Vyznačují se vlastním chováním, jednáním, vlastní činností, která nemůže být zaměňována s činností obyvatelstva územně správního celku, ale ani s činností určité skupiny obyvatelstva, jejichž zájmy organizace představují.

Je to činnost jiného, nového subjektu, neredukovatelného na příčinu svého vzniku, ani na zájmy sociální skupiny, jejímž je organizace představitelem, a to představitelem relativně samostatným, materializovaným, podléhajícím jiným zákonitostem a reagujícím podle nich, s tendencí více či méně se osamostatňovat. Míra osamostatnění je modifikována intenzitou a těsností zpětné vazby k původní příčině vzniku, k původní neinstitutionalizované činnosti ekonomické či sociální.

Činnosti lidí, organizací, orgánů a institucí směřují k určitým cílům, jež jsou výrazem jejich neuspokojených potřeb. Každá potřeba je reakcí příslušného subjektu na jeho sociální situaci. Potřeby individuů, sociálních skupin, organizací jsou reakcemi na jejich sociální situaci. Potřeby územně správního společenství jsou reakcemi na sociální situaci^[1] územně správního celku, jsou jejími produkty. Sociální situace územně správního celku je spoluurčována předcházejícími reakcemi organizací, institucí, obyvatel na předešlé sociální situace, její forma a obsah jsou stále více podmiňovány kvalitou anticipace budoucích sociálních situací. Správná anticipace dovoluje předvídat pravděpodobnost budoucí potřeby.

Procesy utváření a uspokojování diferencovaných potřeb obyvatelstva i společenských a hospodářských institucí, které působí v rámci územně správního celku, jsou obsahem jeho ekonomického a sociálního rozvoje. Přijetí preferenční hodnotové stupnice, její uplatňování v rozhodování o konkrétních formách a metodách uspokojování potřeb, patří k základním otázkám řízení ekonomického a sociálního rozvoje.

Potřeby vznikající a realizující se v územně správním celku

Východím pojmem, umožňujícím zabývat se problematikou potřeb vznikajících a realizujících se v územně správním celku, je pojem sociální situace. Sociální situace je určována prvky územně správního celku a jejich vzájemnými relacemi. Je určována výsledkem působení obyvatelstva, ekonomických a společenských organizací na příslušném území činných na kvantitativní a kvalitativní stránky těchto prvků a jejich relací.

Územně správní celek je součástí větších územně správních celků. Jeho sociální situace je ovlivňována prvky územně správních celků tento celek zahrnujících až po prvky státního společenství. Stupeň či míra účasti prvků vnějších územně správnímu celku, podílejících se na procesu formování jeho sociální situace sice tento proces ve větší či menší míře determinuje, ale způsob, formu reakce územně správního společenství na takto definovanou sociální situaci v plném rozsahu neurčuje a ani určovat nemůže.

Aktivity, činnosti a působení ekonomických a společenských organizací i obyvatelstva na soustavu prvků územně správního celku a na jejich vztahy jsou reakcí na existující sociální situaci, ale zároveň i procesem formování situace nové.^[2]

K ekonomickým organizacím, které působí a vyvíjejí různé druhy činnosti na území správního celku, patří v první řadě různé výrobní podniky a organi-

(1) Pojem sociální situace územně správního celku je zde používán v nejširším smyslu. Rozumí se jím také situace ekonomická, právní, politická atd.

(2) Předmětem aktivity ekonomických a společenských organizací i obyvatelstva nejsou jen ostatní znaky územně správního celku; organizace i obyvatelstvo jsou samy předmětem svého vlastního působení.

zace, ať už státního nebo družstevního charakteru, činné v průmyslu, zemědělství, ve službách a jinde. Společenské organizace jsou pak zejména představovány různými zájmovými sdruženími. Jako příklady lze uvést tělovýchovné jednoty, rybářské a myslivecké svazy, svaz zahrádkářů a ostatní společenské organizace sdružené v Národní frontě. Tyto společenské a ekonomické organizace jsou charakterizovány cílem své činnosti, určitým typem vnitřní organizační uspořádanosti, ale také charakterem vertikálních a horizontálních vazeb, jimiž jsou začleněny do jednotlivých územně správních celků a do celého hospodářského, sociálního a politického systému. Systém vertikálních vazeb, jejich charakter a typ se podílí na způsobech, formách a metodách reakce na sociální situaci. Zpravidla jsou intenzivní vertikální vazby výrazem celospolečenských zájmů, nebo alespoň zájmů přesahujících zájmy společenství příslušného územně správního celku. [3]

Sám fakt lokalizace na příslušném území postuluje otázku horizontálních vazeb. Činnosti, které hospodářské nebo společenské organizace, eventuálně jejich orgány na příslušném území vyvíjejí, vždy v nějaké míře korelují se zájmy obyvatel tohoto území. Každá společenská a hospodářská organizace lokalizovaná v určitém místě ve větší či menší míře uspokojuje potřeby sociálního společenství příslušného územně správního celku.

Společenské a hospodářské organizace a jejich orgány produkují neustále potřeby, které, v případě organizací charakterizovaných dominancí vertikálních vazeb, jsou také výrazem potřeb a zájmů přesahujících příslušný územně správní celek. Sám vznik těchto organizací může být produktem reakce jiných hospodářských a společenských organizací na sociální situaci územního celku. Soubor potřeb ekonomických a společenských organizací není a ani nemůže být souladný. Jeho konfliktnost je determinována různorodou činností jednotlivých organizací, různorodostí zájmů, které jsou v nich materializovány, a různorodostí úkolů, které jsou jimi plněny. Základním kritériem hodnocení konfliktu potřeb organizací s potřebami širšího sociálního společenství musí však být skutečnost, že uspokojení jejich potřeb je žádoucí jen v té míře, v jaké organizace slouží k uspokojování potřeb společnosti jako celku.

Struktura hospodářských a společenských organizací, ať už vznikla v důsledku potřeb příslušného územního společenství, kde jsou lokalizovány, či je důsledkem uspokojování potřeb vyššího řádu, vyjadřuje nikoli komplexnost, celistvost života sociálního společenství, ale naopak institucionalizuje jeho jednotlivé odvětvové nebo resortní hospodářské či sociální aktivity, které se osamostatňují a stávají se producenty dalších potřeb. Uspokojování potřeb těchto organizací je nezbytnou podmínkou realizace jejich činností, plnění jejich funkcí, a tím i nezbytnou podmínkou uspokojování potřeb příslušného sociálního společenství.

Situace se však stává složitou a komplikovanou zejména tehdy, kdy uspokojení potřeby jedné hospodářské nebo společenské organizace, která zajišťuje realizaci specifické potřeby sociálního společenství, se ve skutečnosti děje na účet potřeby jiné hospodářské nebo společenské organizace zajišťující jiné specifické potřeby, eventuálně se částečné uspokojení obou potřeb ve svých důsledcích negativně odráží ve fungování celku příslušného sociálního společenství.

Je relativně snadné řešit konflikt potřeb, jejichž neuspokojení, nebo uspokojení jen dílčí, má za následek pouze omezení fungování příslušné hospodářské

(3) Společenské organizace se vyznačují převahou spíše horizontálních vazeb, zatímco u hospodářských organizací centrálně řízených převládají vazby vertikální.

nebo společenské organizace. Podstatně náročnější jsou případy, kdy je třeba rozhodnout konflikt potřeb, jejichž neuspokojení může mít za následek zánik hospodářské či společenské organizace realizující specifické potřeby sociálního společenství územního celku, a tím podstatně zkomplikování uspokojování základních potřeb fungování tohoto společenství, event. ohrožení celé jeho existence. To jsou mezní, výjimečné situace, ale může k nim dojít, není-li celý soubor činností orientován k vyváženému uspokojování zejména všech základních potřeb a v návaznosti na ně i potřeb ostatních. Uspokojování každé potřeby se děje v relaci s uspokojením všech ostatních potřeb. Jestliže vycházíme z předpokladu, že územně správní celek funguje především tehdy, je-li integrovaným sociálním společenstvím, pak je jen logické, že fungování takového hoto společenství vyžaduje uspokojování souboru potřeb, které jsou reakcemi územně správního společenství na sociální situaci příslušného územně správního celku.

Problematika konfliktnosti potřeb a požadavků, jejich vyváženého, harmonického uspokojování, není uzavřena do rámce územně správního celku. Sociální společenství územně správního celku musí respektovat a také realizovat svým fungováním i potřeby státního společenství. Uspokojování konfliktních potřeb a zájmů vznikajících v rámci územně správního celku se uskutečňuje v souladu s potřebami státního společenství, ve shodě s celostátními preferencemi, ale ne na úkor uspokojování vlastních potřeb.

Potřeby státního společenství jsou převážně zajišťovány vertikálními vazbami hospodářských a společenských organizací včetně vertikálních vazeb orgánů státní moci a správy na příslušném území působících. Potřeby územně správního společenství jsou pak zajišťovány převážně vazbami horizontálními. Řešení konfliktnosti potřeb hospodářských a společenských organizací s převahou vertikálních vazeb tenduje k zainteresování vyšších hospodářských a společenských orgánů. Přenášení této problematiky na rovinu nadřazenou příslušnému územně správnímu společenství je sice většinou odůvodňováno zajištěním celospolečenské preference nebo uspokojením potřeb vyšších územně správních celků, ale může se tak dít i na úkor uspokojování základních potřeb společenství nižšího územně správního celku, v němž je organizace či instituce prosazující uspokojení své potřeby lokalizována.

Takovéto praktiky mohou mít za následek více či méně vážná narušení relace mezi uspokojením specifických potřeb vznikajících v rámci územně správního společenství a uspokojováním potřeb přesahujících tento rámec, mohou mít za následek uspokojování potřeb organizací s převahou vertikálních vazeb na úkor uspokojování potřeb organizací s převahou vazeb horizontálních a ve svých konečných důsledcích mohou vážně ohrozit integraci příslušného územně správního společenství. V té míře, v jaké je narušeno fungování územně správních společenství, je zpětně ohrožena i realizace potřeb celospolečenských a tím fungování společenství státního.

Vedle potřeb hospodářských a společenských organizací se vytvářejí a formují potřeby obyvatelstva. Obyvatelstvo jakožto soubor lidí žijících na příslušném území je souborem vnitřně značně diferencovaným, tzn. i diferencovaně reagujícím na sociální situaci územně správního společenství. Struktura potřeb organizací je doplňována a konfrontována diferencovanou strukturou potřeb obyvatelstva. Organizace i obyvatelstvo se vzájemně podílejí na formování svých sociálních situací a tím ovlivňují charakter, strukturu a dynamiku svých potřeb. Současně též tak spoluvytvářejí situaci územně správního společenství, na niž opět reagují potřebami, ale na niž svými potřebami reaguje i společenství samo.

Diferenciace struktur potřeb obyvatelstva koreluje s jeho sociální strukturou. Základní osnovou sociální struktury z marxistického hlediska je třídní struktura. Ta v nejobecnější rovině determinuje způsob, formy a metody reakce na sociální situaci, determinuje základní strukturu potřeb. Způsob, formy a metody reakce na sociální situaci jsou též ovlivňovány obecně akceptovanými sociálními a kulturními vzorci chování, politickým a kulturním klimatem.

Struktura potřeb a způsoby jejich saturace, jejich hierarchické vrstvení má svou vlastní dynamiku, kterou lze obecně charakterizovat tak, že relativní uspokojení základních potřeb má za následek rozvoj další vrstvy potřeb, doprovázený i zvyšujícími se nároky na formy jejich uspokojování a po dosažení relativního uspokojení této vrstvy potřeb nastupuje vrstva další. Jde tedy o jakýsi, v případě vzestupného vývoje nikdy neukončený proces rozvoje potřeb, který ovšem, je-li vývoj z jakéhokoli důvodu regrográdní, sleduje jeho sestup opět až eventuálně k základním potřebám, které uspokojeny být musí, má-li být jedinec, instituce či sociální společenství zachováno. Tento proces, doplněný ještě o potřeby vznikající při utváření a formování sociálního společenství územně správního celku,^[4] tj. o potřeby vznikající z nutnosti jeho integrace, nachází své institucionální zajištění i řešení v soustavě územně správních orgánů. Na vrchol této soustavy jsou postaveny územní orgány státní moci a správy — národní výbory.

Národní výbory a potřeby ekonomického a sociálního rozvoje

Národní výbory jsou součástí institucionální struktury, která spoluvytváří sociální situaci územně správního celku, a na tuto situaci reagují svými potřebami a od nich se odvíjejícími činnostmi. Současně se však z institucionální struktury územně správního celku vyčleňují, neboť svým posláním se liší od všech institucí na příslušném území působících. Jsou nejvyššími legitimními orgány státní moci a správy na příslušném území.

Odtud vyplývá jejich povinnost reagovat na potřeby a požadavky ekonomického a sociálního rozvoje území, tzn. především je poznávat, řešit jejich konfliktnost, rozhodovat o způsobech, formách a časových horizontech jejich realizace, a to při respektování podstatných vzájemných vazeb a rovnováh. Národní výbory tak ovlivňují utváření sociálních situací a regulují jejich vývoj.

Jedním ze základních rysů soustavy národních výborů je jejich hierarchická výstavba. Tato výstavba akcentuje vertikální vazby a jejich prostřednictvím zajišťuje jednotu fungování celé soustavy. Intenzita vertikálních vazeb je spočítána sociální situací státního společenství a formami reakce na tuto situaci. Soustava národních výborů musí tedy reagovat na problematiku celospolečenskou s jejími potřebami a prioritami, reprezentovanými ústředními orgány státní moci a správy, které konstituují základní hierarchii potřeb — cílů jakožto reakci na obecnou sociální situaci státního společenství a zároveň rámcově určují cesty, jak těchto cílů, tj. saturace potřeb dosáhnout.

V konstituování^[5] a hierarchizaci potřeb, ve vytváření preferenční hodnotové stupnice, se uplatňuje mocenská funkce socialistického státu, pomocí níž je zajišťována i jednotná reakce socialistického státního společenství na jeho sociální situaci. Z hlediska soustavy národních výborů dochází zde, tj. na vrcholu této soustavy, ke vstupům, které zásadně spoluformují a rámcují so-

(4) Územní společenství je nejen prvkem globální společnosti, ale současně je i samo o sobě sociálním systémem sui generis [Kutta — Soukup 1973: 250].

(5) Konstituování potřeb je zde třeba chápat jako jejich uznání státem. Konstituovaná potřeba je tedy v tomto smyslu státem uznaná.

ciální situace vytvářející se v hierarchizovaných územně správních celcích. Nepostihují však a nemohou postihovat specifiku sociálních situací příslušných územně správních celků a jde o to, aby na jedné straně byla zaručena jednotná akceschopnost celého státního společenství a na druhé straně diferencovaná specifičnost reakcí na sociální situaci jednotlivých územně správních celků.

Vycházíme-li z nesporného předpokladu nezbytnosti jednotné reakce státního společenství na sociální situaci, je hierarchizace nutným principem výstavby územních orgánů státní moci a správy. Od ní je pak odvozen i hierarchický princip výstavby územně správních celků.

Z dosud uvedeného vyplývá, že vedle vstupů přecházejících od ústředních orgánů státní správy do soustavy národních výborů, přicházejí ke každému stupni této soustavy vstupy vyjadřující specifičnost příslušných územně správních celků. Tyto vstupy mají charakter diferencovaných potřeb, požadavků a zájmů. Každému stupni soustavy národních výborů přísluší — v rámci definovaném souborem příslušných právních norem, ale také formami a metodami správního řízení(6) konstituovat a hierarchizovat potřeby jakožto reakce na sociální situaci územně správního společenství, formulovat preferenční hodnotové stupnice a vyhlašovat časové horizonty jejich saturace. Pokud jde o organizace přímo podřízené, stanoví příslušný národní výbor obecně metody i formy dosažení cílů, tj. uspokojení potřeb; ostatní orgány a organizace působící v rámci příslušného územně správního celku reguluje koordinací a kontrolou, jak jsou konstituované potřeby-cíle uspokojovány, jak jsou plněny časové horizonty tohoto uspokojování a jak je dodržována preferenční hodnotová stupnice. V těchto souvislostech se prezentují především vazby horizontální.

Hierarchickým principem soustavy národních výborů je určen nejen význam vrcholů této soustavy, ale také význam jeho základu, z něhož celá soustava vyrůstá. Ten je představován nejmenším územně správním celkem a z hlediska celé soustavy národních výborů je jejím konečným článkem. Důležitost nejnižšího stupně národních výborů je podtržena zejména tím, že je přímým realizátorem mocenské funkce státu, která zajišťuje jednotu reakce socialistického státního společenství na jeho sociální situaci. Současně je přímým adresátem základních potřeb a požadavků integrovaného společenství. V mezích své působnosti a pravomoci je nejkonkrétnějším realizátorem obecných společenských zájmů a potřeb, ale také největší zárukou respektování specifík, charakteristických pro příslušné společenství.

Při úvahách o efektivnosti hierarchické soustavy národních výborů je možné sčkat se s dvěma základními přístupy.(7) Jeden, který akcentuje obecné potřeby-cíle a žádá budování hierarchické soustavy odshora dolů, tzn. chápe specifičnost místní problematiky jako doplněk problematiky celospolečenské, umožňuje, aby se realizovala jen tam, kde celospolečenská problematika nechává prázdné prostory, na nichž nemá zájem, které se z jejího hlediska jeví jako podřadné, nedůležité. Chápe tedy hierarchickou soustavu územních orgánů státní moci a správy především jako vykonavatelku celospolečenských potřeb-cílů, akcentuje především jednotnou reakci na sociální situaci a ve své krajní poloze tenduje i k uniformní, jednotné reakci na specifiku sociálních situací společenství územně správních celků.

Druhý přístup vychází z představy, že hierarchickou soustavu je třeba budovat od jejího základního článku. Vyjít z předpokladu, že na této úrovni mají

(6) Správním řízením se zde nerozumí řízení ve smyslu správního práva, ale metody a formy řízení realizované ve státní správě.

(7) Uvedené dva přístupy k budování soustavy národních výborů jsou přístupy krajními.

základní potřeby-cíle nejkonkrétnější, nejnezkreslenější, nejbezprostřednější charakter a ve své konkrétnosti, při respektování všech specifík, největší šanci na realizaci. Odtud je třeba odvozovat jak velikost nejmenších územně správních celků, tak také působnost, pravomoc a odpovědnost nejnižšího článku hierarchické soustavy národních výborů.

Takovýto přístup akcentuje svébytnost nejnižších územně správních celků, jejich značnou autonomii, odvozuje působnost a pravomoc vyšších stupňů soustavy od působnosti a pravomoci nejnižšího článku, zařazuje do ní to, co překračuje z různých důvodů možnosti základního článku a odvolává se ve své argumentaci na demokratické principy konstrukce správních systémů.

Sociální situace vyššího stupně územně správního celku však není prostým součtem sociálních situací základních územně správních celků, jimiž je vyšší územně správní celek tvořen. Kvalita této situace je jiná a zdaleka ne jen v důsledku změny kvantity. Z toho vyplývá, že i způsob reakce ve formě potřeb-cílů by měl být kvalitativně jiný. Soubor reakcí na sociální situace základních územně správních jednotek by i v případě saturace potřeb jakožto forem těchto reakcí nevedl k realizaci potřeb vznikajících jakožto reakce na sociální situaci vyšších územně správních celků. To by ovšem znamenalo, že by v tomto případě nebyly dostatečně uspokojovány ani potřeby vznikající ze začlenění do základního územně správního celku. Sociální situace nepřekračující horizont základního územně správního celku a reakce na takovéto situace ve formě postulování potřeb a jejich uspokojování by ve svých důsledcích vedla v řadě případů k neřešitelným situacím v rámci samotných základních územně správních celků.

Z tohoto důvodu není možné uvedený přístup v praxi realizovat a nelze ho ani teoreticky obhajovat. Hierarchická soustava národních výborů musí totiž být současně vykonavatelem celospolečenských potřeb-cílů, musí zajišťovat jednotnou reakci na sociální situaci státního společenství, ale zároveň musí v maximální možné míře vytvářet předpoklady pro uspokojování potřeb vznikajících jakožto reakce na specifické sociální situace jednotlivých územně správních celků. Výstavba hierarchické soustavy národních výborů musí tedy respektovat oba dva požadavky a realizovat je v konkrétní historické formě demokratického centralismu.

V souvislosti s řešením problematiky hierarchické soustavy národních výborů klade se ještě jedna aktuální otázka. Jednotnost fungování celé soustavy je zajištěna jednotnou výstavbou všech stupňů národních výborů a souborem realizovaných vertikálních vazeb. Lze tedy očekávat, že realizace celospolečenských potřeb na všech stupních soustavy národních výborů, ve všech územně správních celcích, je z hlediska organizační výstavby státních orgánů zajištěna uspokojivě.

Diskusní však může být, zda soustava národních výborů vybudovaná na těchto organizačních principech je schopna zajistit uspokojování potřeb, které vznikají jako reakce na specifické situace územně správních celků. K vyjádření této velice závažné problematiky došlo i v legislativě, konkrétně v zákoně o národních výborech č. 69/1967 Sb., který oddíl 2 hlavy první nadepisuje *Stupně a druhy národních výborů*.

Pojem stupně vyjadřuje vertikální rozměr soustavy národních výborů, zatímco pojem druhy vyjadřuje rozměr horizontální. V zásadě jediné rozlišení v horizontální rovině, tedy rozlišení vyjadřující specifiku společenství územně správních celků na stejném hierarchickém stupni, je rozlišení na místní a městské národní výbory. Obvodní národní výbory a národní výbory v zákoně uvedených krajských měst, včetně hlavních měst republik, jsou v principu

konstruovány převážně jako analogie okresních a krajských národních výborů a jsou spíše dokladem vertikální diferenciacce, a nikoli diferenciacce horizontální.

Městské národní výbory by tedy měly reagovat na potřeby městských společenství, která nesporně mají svá specifika, a místní národní výbory by spravovaly společenství typu venkovského. V zásadě lze říci, že k uspokojivému naplnění této ideje nedošlo. Vertikální rozměr a jednotné fungování celé soustavy se v tomto případě dosud úspěšně prosazuje na úkor horizontálního rozměru. Lze proto v souvislosti s problematikou komplexního sociálního a ekonomického rozvoje zcela vážně uvažovat o eventualitě další diferenciacce.

Rozpracování problematiky horizontálních vazeb a tím i diferenciacce druhů národních výborů si ovšem vyžaduje konkrétní analýzu souboru potřeb, které je nutno konfrontovat s funkcemi soustavy národních výborů, realizovanými jednak skrze systém práva, a to zvláště práva správního, ale také činnostmi, které právo neupravuje a které jsou předmětem správní vědy, event. dalších vědních disciplín.

Jednotlivé funkce soustavy národních výborů a jejich uskutečňování jsou určeny právními předpisy, tzn., že ke každé funkci lze přiřadit soubor příslušných právních norem a činností zajišťujících jejich realizaci. Teprve konfrontace reálných potřeb s těmito funkcemi(8) může dát odpověď na otázku, zda právem formulované a různorodou činností územních orgánů státní moci a správy zajišťované funkce jsou schopny adekvátním způsobem reagovat na potřeby vznikající na příslušném územně správním celku. Seriózní odpověď může být dána pouze na základě dalšího teoretického a empirického výzkumu.

Závěr

Kategorie potřeby je zde pojednávána ve smyslu ontologickém. Toto pojetí vyžaduje transpozici umožňující empirické zkoumání problematiky. Empirickým výzkumem nejsou registrovatelné potřeby samy, ale formy, v nichž se tyto potřeby projevují, tj. v našem případě v různých reálných i latentních aktivitách obyvatelstva, orgánů, organizací a institucí působících na příslušném území, včetně aktivit a činností územních orgánů státní moci a správy.

Lze tedy říci, že potřeby jsou formou reakce na sociální situaci reagujícího subjektu, registrovatelné v reálném praktickém chování, ve verbálních projevech, v činnostech lidí a institucí. Jsou zachyceny v písemných dokumentech, prognózách, plánech, směrnících, pokynech, instrukcích, projevují se v konkrétním chování a jednání, v činech.

Potřeby organizací lze konečně rovněž vyjádřit chováním a jednáním lidí, jejich verbálními projevy, i když v tomto případě není jejich jednání v prvé řadě motivováno vlastními potřebami, ale potřebami organizace, do níž jsou včleněni, je profilováno jejich pracovní, profesionální či zaměstnaneckou rolí.

Tyto projevy jsou pak již zachytitelné různými sociologickými technikami, které teprve umožňují převést ontologickou kategorii potřeby do empiricky uchopitelné polohy; to však je už záležitost projektu empirického výzkumu.

Literatura

Averjanov, V. B.: *Funkcii i organizacionnaja struktura organa gosudarstvennogo upravlenija*. Kyjev, Naukova dumka 1979.

(8) Problematicou funkcí orgánů státní správy se zabývají například tito autoři: Averjanov [1979]; Bačilo [1974]; Piskotin [1973]; Sojka [1978].

- Bačilo, J. L.: *O sootnošení norm, opreděljajuschich funkcii, i norm, opreděljajuschich pravomocije organa upravljenja*. Sovětskoje gosudarstvo i pravo 1974, č. 9.
- Eláša, I. A.: *Sociologie*. Praha, Academia 1968.
- Ginsberg, M.: *Essays in Sociology and Social Philosophy*. Harmondsworth, Penguin Books 1968.
- Holas, E.: *Chování, subjekt, psychika*. Praha, Academia 1971.
- Kutta, F. — Soukup, M. a kol.: *Řízení v období vědeckotechnické revoluce*. Praha, Svoboda 1973.
- Krech, D. — Crutchfield, R. S. — Ballachey, E. L.: *Člověk v společnosti*. Bratislava, ČSAV 1968.
- Musil, J.: *Sociologie soudobého města*. Praha, Svoboda 1967.
- Obuchowski, K.: *Psychológia ľudských snažení*. Bratislava 1969.
- Piskotin, M. I.: *Funkcii socialističeskogo gosudarstva i apparat upravljenja*. Sovětskoje gosudarstvo i pravo 1973, č. 10.
- Sojka, A.: *K otázkám dalšího rozvoje funkcí národních výborů v etapě výstavby rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR*. Stát a právo 1978, č. 18.
- Zieleniewski, Z.: *Teorie organizace a řízení*. Praha, Svoboda 1966.

Резюме

II. Зарецкий: Роль потребностей в управлении экономическим и социальным развитием административно-территориальных единиц со стороны национальных комитетов

Административно-территориальная единица играет весьма важную роль в экономическом и социальном развитии общества, особенно с точки зрения потребностей и их удовлетворения. Для потребностей, возникающих и реализуемых в рамках данного региона решающей является социальная ситуация соответствующей административно-территориальной общности и отдельных субъектов, функционирующих в пределах данного административно-территориального региона.

Социальная ситуация определяется элементами административно-территориальной единицы (территорией, природной средой, климатическими условиями, земельным фондом, геологическим характером, сырьевой базой, населением, преобладающими социальными и культурными эталонами поведения, политическим и культурным климатом, социальной, экономической и технической инфраструктурой, застройкой, структурой транспортных сетей, административно-политической структурой, структурой экономических и общественных организаций, структурой населения) и их взаимными отношениями. Она определяется результатом действия населения, экономических и общественных организаций, функционирующих в соответствующем регионе, на количественные и качественные стороны этих элементов и их взаимоотношений. В процессе формирования социальной ситуации участвуют также внешние элементы административно-территориальной единицы.

Потребности административно-территориальной общности являются реакциями этой общности на свое социальное положение. Потребности индивидов, социальных групп, организаций являются реакциями на их социальную ситуацию. Различия в социальной ситуации обуславливают различия в реакциях соответствующих субъектов, проявляющиеся в дифференциации и конфликтности потребностей.

Обязанность реагировать на эти потребности, решать их конфликтность, принимать решения о способах, формах и сроках их реализации, при соблюдении и учете существующих взаимосвязей и равновесий, такова задача национальных комитетов. Национальные комитеты воздействуют на формирование социальных ситуаций и регулируют их развитие.

Одной из основных черт системы национальных комитетов является их иерархическое построение. Оно акцентирует их вертикальные связи и посредством них обеспечивает единство функционирования всей системы. Но в то же время национальные комитеты должны реагировать — в пределах своих полномочий и компетенций — на потребности и специфические особенности, характерные для соответствующих административно-территориальных общностей, они должны в достаточной мере развивать горизонтальные связи. Разработка проблематики горизонтальных связей требует конкретного анализа совокупности потребностей, которые необходимо сопоставлять затем с функциями системы национальных комитетов. Познавание процессов формирования, регулирования и удовлетворения потребностей является необходимым для правовой и административной науки и роль социологии здесь незаменима.

Summary

P. Zářecký: The Role of Needs in Controlling the Economic and Social Development of Regional-administrative Units by National Committees

The regional-administrative unit plays an extremely important part in the economic and social development of society, especially from the aspect of needs and their satisfaction. The needs arising and realizing themselves within its framework are decisively influenced by the social situation of the given regional-administrative community and of individual subjects operating within the regional-administrative unit.

The social situation is determined by elements of the regional-administrative unit (territory, natural environment, climatic conditions, soil fund, geological character, raw-material basis, population, prevailing social and cultural behaviour patterns, political and cultural climate, social, economic and technical infrastructure, housing fund, communication-network structure, politico-administrative structure, structure of economic and social organizations and settlement structure) as well as by their interrelations. It is determined by the impact of the population, of economic and social organizations active in the given region upon the quantitative and qualitative aspects of the above-mentioned elements and their relations. Also elements external to the regional-administrative unit participate in the formation of the social situation.

The needs of the regional-administrative community represent reactions of the regional-administrative community on its social situation. The needs of individuals, social groups, organizations, are reactions on their social situation. The diversity, unlikeness of social situation affects the dissimilarity of the reactions of the given subjects, manifesting itself in the differentiation and conflicting character of needs.

It is a duty of national committees to respond to these needs, to solve their conflicting character, to decide about the ways, forms and time horizons of their realization, and simultaneously to respect the substantial interrelations and balances. The national committees affect the formation of social situations and regulate their development.

One of the essential features of the system of national committees is their hierarchical structure. This accentuates their vertical connections and, through their mediation, secures the unity of functioning of the entire system. At the same time, however, national committees have to react — within the limits of their field of action and authority — upon the needs and specific features characteristic of the given regional-administrative communities, and must develop horizontal connections to a sufficient extent. The elaboration of the problem area of horizontal connections necessitates a concrete analysis of the set of needs which must subsequently be confronted with the functions of the system of national committees. The acquaintance with the processes of the formation, regulation and satisfaction of needs is essential for both jurisprudence and the science of management, and the role of sociology in this area is irreplaceable.