100 LET PROMĚN HRANIC NAŠICH REGIONŮ

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Výzkumné
centrum
historické
geografie

1918
100
2018
SPOLEČNÉ STOLETÍ

Obsah

1.	**Předmluva náměstka ministra vnitra**	4
2.	**100 let proměn hranic našich regionů**	6
3.	**Historický vývoj územního a správního členění v českých zemích** *prof. PhDr. Eva Semotanová, DrSc.*	8
4.	**Reformy uspořádání veřejné správy** *JUDr. Miloš Matula, CSc.*	12
5.	**Vývoj územně-správního členění v období první republiky** *prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.*	14
6.	**Historické kořeny územního vývoje Československa**	16
7.	**Základy územně správního vývoje Československa**	18
8.	**Od Rakouska-Uherska ke vzniku Československa**	20
9.	**Vznik republiky**	22
10.	**Župní zřízení**	24
11.	**Sjednocení správního členění**	26
12.	**Rozdělená správa**	28
13.	**Obnovená správa v letech 1945–1948**	30
14.	**Kraje místo zemí**	32
15.	**Správa v období socialismu**	34
16.	**Návrat samosprávy a demokracie**	36
17.	**Vznik krajů jako vyšších územních samosprávných celků**	38
18.	**Vznik obcí s rozšířenou působností**	40
19.	**Současné problémy a perspektivy**	42
20.	**První fáze reformy veřejné správy** *RNDr. Josef Postránecký*	44
21.	**Reforma veřejné správy z pohledu přímého účastníka** *Mgr. Radko Martínek*	46
22.	**Změny státních hranic**	50
23.	**Vojenské újezdy jako zvláštní správní jednotky**	52
24.	**Soudní a finanční správa**	54
25.	**Specifické a nestandardní regiony**	56
26.	**Aktuální stav, novinky a budoucnost veřejné správy** *Ing. Mgr. David Sláma*	58

1 Předmluva náměstka ministra vnitra

Vážení,

rok 2018 je pro náš stát významným výročím. Připomínáme si například 100 let od vzniku Československa, 80 let od Mnichovské dohody, 70 let od komunistického převratu, 50 let od pražského jara a mnohá další výročí. Není proto překvapivé, že se letošní rok nesl v duchu oslav a připomínkových akcí, které byly pořádány pod hlavičkou oslav Společného století.

Ministerstvo vnitra letos pořádalo celou řadu výstav. Nyní se vám dostává do rukou katalog k výstavě 100 let proměn hranic našich regionů, která byla zahájena v říjnu 2018 v Praze a následně putovala po krajských městech. Cílem výstavy bylo přiblížit historický vývoj územně správního členění státu a ukázat proměny hranic jednotlivých regionů a různých územně správních jednotek.

Jenom ve zkratce vzpomenu klíčové momenty vývoje územně správního členění státu. Prvním zásadním momentem, ve kterém lze spatřovat kořeny moderního správního členění našeho státu, je rok 1848 a s ním spojené reformy. Tehdy byl položen základ samospráv a středních úrovní státní správy – okresů a krajů. Dalším přelomovým rokem byl rok 1960, který v době vlády Komunistické strany znamenal zásadní odklon od dřívějšího vývoje. Reformy roku 1960 přinesly vytvoření nepříliš vhodné soustavy okresů a krajů na základě potřeb centralizovaného hospodářství. Přežitky této soustavy dodnes narušují efektivní správu státu zejména z důvodu zásadní proměny hospodářství státu, správy státu i funkce regionů.

Rok 1989 přinesl návrat samospráv a úsilí o decentralizaci. Byl odbourán centralizovaný systém národních výborů a obcím navrácena jejich samospráva. Z části novou funkci začaly vykonávat okresní úřady, na které byla přenesena část kompetencí dosavadních krajů. Porevoluční vývoj však s sebou nesl také výrazný nárůst počtu specializovaných orgánů státní správy a detašovaných pracovišť v území. Situace volala po systémové změně. Jako nejpalčivější se tehdy jevila problematika střední úrovně správy, která postrádala ucelený rámec pro státní správu i samosprávu. V roce 1997 byly proto na základě ústavního zákona zřízeny dnešní samosprávné kraje. Tzv. druhá fáze reformy, započatá obnovením krajského zřízení, pokračovala i na stupni okresním. Soustava okresních úřadů z roku 1960 již neodpovídala podmínkám tehdejšího stavu. Na základě odborného posouzení potřeb občanů, významu center a reálné funkčnosti sídelní soustavy tak bylo přistoupeno k vytvoření soustavy obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Jejich účelem bylo zajištění kvalitního výkonu a dostupnosti veřejné správy v území.

Pozůstatky systému územně správního členění z roku 1960 však dodnes stále způsobují potíže a tzv. dvojkolejnost veřejné správy. Existují tak například vedle sebe kraje z roku 1960 a samosprávné kraje z roku 1997. Tato dvě členění se sice postupem let navzájem slaďovala, docházelo k řadě úprav překryvů hranic, přesto však do současnosti trvá stav, kdy nejsou plně skladebná. Ministerstvo vnitra proto usiluje o vyřešení této neskladebnosti tak, aby veřejná správa byla pro občany přehledná a čitelná a umožňovala efektivní koordinaci výkonu státní správy v území.

Podrobnější výklad naleznete na stránkách tohoto katalogu. Jeho součástí jsou také příspěvky řečníků z konference, která probíhala při příležitosti pražské vernisáže výstavy. Na závěr bych rád poděkoval všem, kteří se podíleli na přípravě výstavy i této publikace a současně všem občanům, kteří se na samotnou výstavu zašli podívat.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
náměstek ministra vnitra pro řízení sekce legislativy, státní správy a územní samosprávy

2 100 let proměn hranic našich regionů

REGIONY

Regiony se v průběhu staletí vyvíjely a měnily, a to nejen z pohledu vymezeného území, ale také co do názvů, funkce a účelu. Ať už šlo o historické regiony a země, správní kraje, návrh žup, současné samosprávné kraje nebo okresy politické, soudní či novodobé. Ačkoliv jejich polohu, rozsah a hranice formovaly geografické podmínky, stejně jako společné mocenské, národní, hospodářské, kulturní a jiné zájmy a cíle, vždy odrážely potřeby státní správy a reagovaly na stupeň rozvoje společnosti. Vývoj státu tak byl doprovázen reformami územně správního členění, z nichž nejvíce proběhlo v 18., 19. a 20. století. Výstava se věnuje zejména proměnám hranic regionů v posledních 100 letech.

MEZNÍKY A ETAPY

Hlavními mezníky územního a územně správního vývoje českých zemí jsou přelomové etapy české a československé státnosti a s nimi související zásadní proměny územního rozsahu a vnějších hranic. Patří k nim především počátky českého státu v 9. a 10. století, český stát za posledních Přemyslovců a za Karla IV., začlenění českých zemí do habsburské monarchie v roce 1526 a rozpad této monarchie (již jako Rakouska-Uherska) v roce 1918.

V roce 1918 vzniklo po téměř čtyřech stoletích Československo jako samostatný stát a jedná se proto o přelomový rok českých dějin. Rok 1918 ale není jen momentem zrodu samostatného Československa, je také mezníkem, kdy započal rozvoj moderních prvků československé správy a její demokratizace.

MOTIV A ZÁMĚR VÝSTAVY

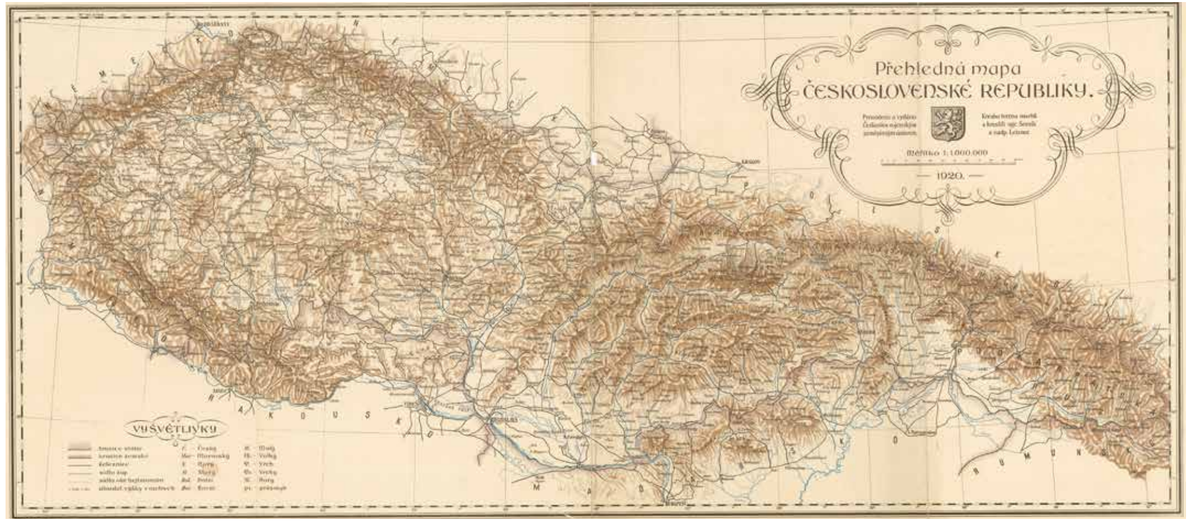
Výstava k 100. výročí vzniku Československa nabízí rozmanité, často neotřelé pohledy na Československo a jeho historické kořeny a poskytne srovnání počátků středověkých hranic státu s hranicemi moderními, zejména v uplynulém století. Během tisícileté historie českého státu se neměnily jen státní, zemské, krajské, okresní a různé jiné správní a regionální hranice, ale také pojmy a názvy, které vyjadřovaly českou státnost a rozdělení státu na menší územní celky.

Ke sledování proměn hranic regionů slouží nejlépe mapy, které zachycují vymezení území již po staletí. Díky dochovaným historickým mapám a dalším záznamům tak můžeme sledovat a rekonstruovat vývoj územně správního členění našeho státu. Způsob tvorby map se může měnit, od ručně kreslených map, po digitální zpracování, přesto však mapy zůstávají zásadním nástrojem zobrazení. Cílem výstavy je seznámit veřejnost s vývojem proměn hranic a představit je na médiu, které je pro tento účel nejvhodnější, tedy na mapách. Základem výstavy jsou proto historické i nově vytvořené unikátní mapy.

TERMÍNY KONÁNÍ VÝSTAVY v jednotlivých krajích České republiky:

(adresy výstav jsou postupně uváděny na www.mvcr.cz)

říjen 2018	Praha
listopad 2018	Ústecký kraj
prosinec 2018	Moravskoslezský kraj
leden 2019	Karlovarský kraj
únor 2019	Plzeňský kraj
březen 2019	Jihočeský kraj
duben 2019	Zlínský kraj
květen 2019	Jihomoravský
červen 2019	Královehradecký kraj
červenec 2019	Olomoucký kraj
srpen 2019	Středočeský kraj / Kolín
září 2019	Liberecký kraj
říjen 2019	Kraj Vysočina
listopad 2019	Pardubický kraj



Republika československá na mapě z roku 1920 */ Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

3 Historický vývoj územního a správního členění v českých zemích

prof. PhDr. Eva Semotanová, DrSc., Historický ústav Akademie věd ČR, Výzkumné centrum historické geografie

Tematika územního a územně správního vývoje a členění českých zemí, tj. vzniku a vývoje územních celků jako historických regionů včetně tematiky regionalismu, je stále velice živá a nesmírně obsáhlá. Vyjadřují se k ní historikové, geografové, sociologové, krajinní ekologové, etnologové a mnozí další odborníci. Literatura k problematice regionů a regionalismu z pohledu různých vědeckých disciplín je velmi početná a různorodá. Autoři se obvykle zabývají genezí souvisejících pojmů, utvářením a proměnami konkrétních regionů, potřebami moderního regionalismu nebo sledují vývoj územně správního uspořádání českých zemí z chronologického hlediska, ale i z jiných aspektů výzkumu. Zúčastněné vědní obory, především historiografie, archivnictví a pomocné vědy historické, geografie, historická geografie, sociologie a etnologie, charakterizují a třídí regiony podle vlastních kritérií. Tím vnášejí do tématu odlišné přístupy, často zaměřené na úzce specializované otázky.[1]

Z pohledu historika se tato problematika dotýká především historicko-geografického studia územního vývoje a dějin správy. Historik se zabývá výzkumem historického územního celku – regionu – jako relativně kompaktního prostoru, kde se odehrávaly historické procesy a proměny krajiny. Sleduje přitom několik základních témat: definování regionu (územního či územně správního celku), jeho hierarchii, charakteristiku, typologii a názvosloví. Pokouší se historické regiony rekonstruovat s využitím všech dostupných zdrojů.[2]

Historický region je historický, organicky propojený územní celek (sídelní útvar) s politickým, hospodářským a kulturním centrem, případně s více centry dílčího významu. Historické regiony vznikaly v českých zemích v raném středověku drobením většího území na menší celky s vazbou na územní vývoj českého státu a s cílem uplatňovat mocenské a hospodářské zájmy panovníka a postupně i světské a církevní šlechty.

Charakteristiku historických regionů tvoří soubor jejich vlastností v minulosti s přihlédnutím k jejich současnému postavení a začlenění do aktuálních územních celků. Čím se region profiloval, proč je zajímavý jako celek, co tvoří jeho kompaktnost, co ho vymezuje vůči okolí, jaká jsou jeho specifika. K těm patří např. krajinný ráz a prostupnost krajiny včetně zemských či regionálních komunikací, využitelné přírodní zdroje, blízkost či vzdálenost zemské hranice, periferní nebo centrální poloha. Dále příslušnost ke světské nebo církevní správě, hospodářská charakteristika a majetkové poměry v regionu, duchovní či kulturní význam, vytvářející tzv. „genius loci", image regionu (např. duchovní krajina Kladska s poutními Vambeřicemi). Historický region však může charakterizovat také relativní nestabilnost (proměny hranic, počet a národnostní struktura obyvatelstva apod.), různorodost či odlišnost. V regionech probíhají nepřetržitě integrační a desintegrační procesy, utváří se, zaniká nebo mění regionální identita.

Názvy historických územních celků českých zemí se v písemných i mapových zdrojích vyskytují v češtině, němčině a latině, případně v dalších evropských jazycích. Jejich variabilita a zkomolené formy jsou značné. Utvářely se obvykle podle jména příslušného spádového centra, např. Královéhradecký kraj — Königingrätzer Kreis — Circulus Reginohradecensis V některých případech se odvozovaly od světových stran (např. střední Čechy, Středočeský kraj) a od jejich geografické charakteristiky (Podbrdský kraj – geomorfologická jednotka Brdy, Pocidlí – řeka Cidlina, Vltavský kraj – řeka Vltava, Podřípsko – hora Říp, Podblanicko – hora Blaník, Haná, oblast střední Moravy, pojmenovaná podle pravého přítoku řeky Moravy, jehož název je doložen již k r. 1183). V menší míře vznikaly názvy regionů podle lokalit, které nebyly centrem územně správního celku (Chodov, místo západně od Karlových Varů, Chodsko — podle sedláků pověřených ochranou zemské hranice, tj. chozením po hranici) nebo od jiného tematického vymezení regionů. S nimi pracovala a pracuje např. dobová vlastivědná a cestopisná literatura, průvodci nebo příručky, kde pojmenování regionů a mikroregionů tohoto typu (např. Podblanicko) koresponduje s regionálním kulturně historickým a vlastivědným cítěním.

Poměrně obtížná je systémová typologie (klasifikace, třídění) historických regionů, neboť s ohledem na jejich počet, smysl a účel vzniku, proměny a prolínání nelze stanovit jednotné klasifikační hledisko. Regiony z historického hlediska měnily své hranice zejména v souvislosti s proměnami politické správy, vrchnostenské správy, církevní správy, finanční, vojenské, soudní a justiční správy, hospodářství a kultury. Může být proto poměrně obtížné stanovit jednotnou typologii historických regionů nejen pro historické a společenskovědní obory, ale pro další, zejména přírodovědné disciplíny. Je však nesporné, že klasifikace regionů vyplývá především z jejich charakteristiky a funkcí v prostoru a v čase a v závislosti na vývoji společnosti. Z pohledu historika lze historické územní celky – regiony – rámcově klasifikovat: 1. podle geografického hlediska, 2. podle současného či historického územně správního uspořádání, 3. podle specifické tematiky.

Klasifikace 1. podle geografického hlediska se jeví zdánlivě nejméně problémová; týká se např. regionů, nazvaných jižní Čechy, východní Čechy, severní Morava, Podkrkonoší, Podkrušnohoří, Kladské pomezí apod. Jejich přesnější vymezení je však provázeno značnými obtížemi, vyplývajícími z názorové různorodosti odborné, ale i laické veřejnosti. V mnoha případech se jedná o prostorové ztotožnění s deseti československými kraji z let 1960–1989, např. Jihočeského, Východočeského či Severomoravského. Tato shoda umožňovala poměrně jednoduchý přenos územního rozsahu tehdejších krajů do historické práce. Jakmile však byly hranice jmenovaných krajů promítnuty do krajských soustav z předchozích století nebo uplatněno současné krajské členění, hranice regionů se začaly výrazně rozcházet. Uvedené příklady geografického vymezení regionů podle světových stran a jeho užití v historickém výzkumu může mít zastřešující charakter. Mnohem obtížnější je prostorové vymezení regionů typu Podkrkonoší, Podkrušnohoří, Kladské pomezí aj. Přesné hranice zde nejsou stanoveny a historik se musí s jejich určením vypořádat podle dosavadních názorů, historických zdrojů a vlastního výzkumu.

Klasifikace 2. podle územně správního uspořádání může být dvojí, podle současných nebo historických územních celků. Podle současných celků se jedná např. o krajské členění od roku 2000, o obce s rozšířenou působností od roku 2003, o NUTS 1–5 (Nomeclature of Territorial Units for Statistial Purposes), o Euroregiony a přihraniční regiony, případně o regionální celky jako jsou svazky obcí (Mariánská zahrada), památkové rezervace, CHKO aj.[3]
V České republice vstoupil 1. ledna roku 2000 v platnost ústavní zákon o vzniku vyšších územních samosprávných celků, který obnovil krajské zřízení a stanovil 14 nových krajů se současnými názvy Praha, Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Kraj Vysočina, Moravskoslezský, Olomoucký, Zlínský a Jihomoravský. Tzv. malé okresy, tj. obce s rozšířenou působností, nahradily od 1. ledna 2003 dosavadní okresní členění.

1 Srov. např. Bůžek, Václav. Region v historickém diskursu, in: *Jihočeský sborník historický 72*, České Budějovice : Jihočeské Muzeum v Českých Budějovicích 72, 2003, s. 5-13; Dvořák, Jiří. Jižní Čechy jako region, *Historická geografie* 32, 2003, s. 135-181; CHROMÝ, Pavel. Formování regionální identity: nezbytná součást geografických výzkumů, in: *Geografie na cestách poznání: sborník příspěvků k šedesátinám Ivana Bičíka*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, 2003. ISBN 80-86561-10-0, s. 163-178; HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. [1. vyd.]. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 80-7106-709-1.

2 Následující text vychází z několika prací autorky, zejména: SEMOTANOVÁ, Eva. *Historická geografie českých zemí*. 2. akt. vyd. Praha: Historický ústav, 2002. ISBN 80-7286-042-9; SEMOTANOVÁ, Eva. *Atlas zemí Koruny české*. Praha: Aleš Skřivan ml., 2002. ISBN 80-86493-04-0. Semotanová, Eva. Historické regiony a regiony současnosti – jiný pohled, in: *Středočeský sborník historický* 28-29, Praha : Státní oblastní archiv 2002-2003, s. 127-139.

3 Mariánská zahrada, současný specificky vymezený region s návazností na historický vývoj území, zejména barokní komponovanou krajinu rodu Šliků, je svazek obcí mezi Jičínem a Kopidlnem. Jeho sídlem je Jičín a cílem celkový rozvoj mikroregionu a obnova krajiny. Sdružuje celkem 27 obcí a byl založen v roce 2004; [Cit. 12. 10. 2012], dostupné z: https://www.marianskazahrada.cz/.

3 Historický vývoj územního a správního členění v českých zemích

prof. PhDr. Eva Semotanová, DrSc., Historický ústav Akademie věd ČR, Výzkumné centrum historické geografie

Pro potřeby rozvoje a harmonizace regionální statistiky, regionální politiky a sociálně ekonomických analýz člení Evropská unie jednotlivé země do jednotek (regionů) splňujících určitá kritéria (zejména velikostní srovnatelnost) pro poskytování finanční pomoci, a to v úrovních NUTS 1–5 (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques, anglicky Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes). Nejpoužívanější je přitom úroveň regionů NUTS 2, tj. regiony s 800 000 – 3 000 000 obyvatel. Tyto tzv. „regiony soudržnosti" jsou v České republice zcela nové, poměrně velké, uměle vytvořené a dosud nikdy neintegrované územní celky velmi rozdílných geografických charakteristik a rozdílného historického vývoje. Pro historický výzkum regionů a regionality českých zemí bude pravděpodobně tento způsob soudobého administrativního členění nejméně využíván.

Na druhé straně euroregiony, přihraniční území s obdobným historickým vývojem či naopak v současné době či nedávné minulosti s často rozdílnými kulturními, ekonomickými aj. charakteristikami i problémy, lze dnes studovat bez ohledu na probíhající státní hranice. Mnohé přihraniční oblasti náležely v minulosti do společného státu a jejich kulturní, hospodářský i společenský vývoj se vzájemně propojoval, skýtají tak poměrně značný prostor pro rozmanitý výzkum, který lze uplatnit např. v přihraniční spolupráci, turismu, popularizaci aj. aktivitách. Patří k nim např. euroregiony Egrensis, Glacensis, Nisa-Neisse-Nysa a další.[4]

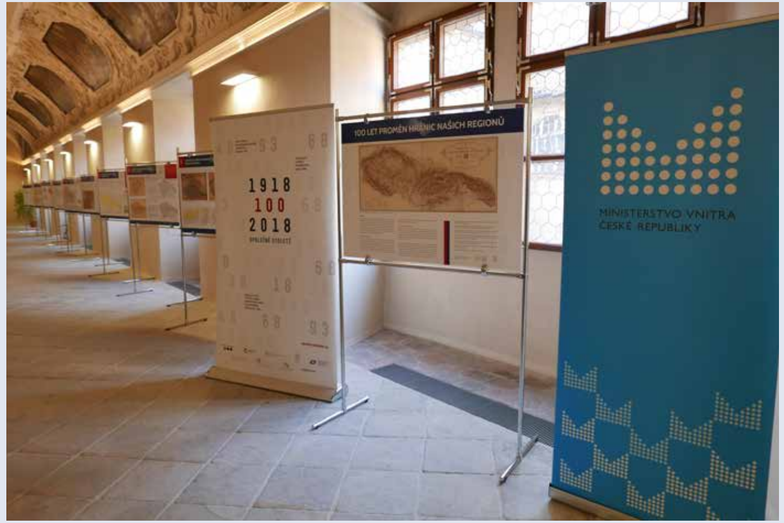
Podle historického územně správního uspořádání lze pracovat s územními celky, k nimž patří např. středověké úděly („pars"), kastelánie (hradská soustava), od 14. či spíše stabilněji od 15. století kraje a od poloviny 19. století okresy, z církevních územních celků mimo jiné arcidiecéze, diecéze, arcijáhenství, děkanáty, vikariáty a farnosti, ale i kláštery jako zvláštní vnitřně samostatné jednotky se sférou vlivu a působnosti v mikroregionech. Jen v oblasti politické správy však tato kritéria obsahují množství proměnných. Hlavní územně správní reformy v letech 1714, 1751, 1783 (Slezsko), 1848, 1850, 1855, 1860, 1862, 1949, 1960, 1990, 2000 a 2003 svědčí o proměnách hranic a mnohotvárnosti počtu, rozsahu a názvů krajů, stejně tak jako o vzniku a zániku dalších územních jednotek, okresů. Bez zajímavosti není pro studium regionalismu ani nerealizovaný návrh župního zřízení pro české země (a Československo) z roku 1920. Vždy je ale přínosné promítnout do těchto nebo i dalších historických regionů současné správní členění.

Další, svým rozsahem rozdílné a nesourodé územní celky, tvořila do roku 1848 dominia, panství, jejichž hranice se proměňovaly v závislosti na změnách pozemkového vlastnictví, tzn. poměrně často a z pohledu celozemského velmi individuálně. Neméně obtížně uchopitelné jsou proměny pozemkového majetku měst, vytvářejících v blízkosti městských obcí souvislejší enklávy, mikroregiony, s obrovskou prostorovou variabilitou.
Třídění podle současných územních celků přináší určité pevně stanovené hranice, které se však nekryjí s tříděním a hranicemi historických územních celků, nacházejících se v minulosti v daném prostoru. O to obtížnější je pak propojení studia regionů napříč staletími.

Klasifikace 3. podle specifické tematiky zahrnuje rozmanité územní celky, které vznikaly v návaznosti na politickou, hospodářskou či kulturní činnost společnosti. Některé z nich mély hranice přesně stanovené, např. volební okresy, obvody obchodních a živnostenských komor, samosprávných organizací, sloužících v letech 1850—1948 k podpoře průmyslu a obchodu aj. Naopak zemědělské výrobní oblasti, které se vytvářely od první poloviny 19. století jako území s převažujícím druhem zemědělských kultur a plodin, se postupně měnily podle rozvoje zemědělství a lesnictví. Rozšiřovala se obilnářská oblast, po polovině 19. století se formovala oblast s převahou pěstování cukrové řepy, pícnin, zeleniny a chmele. Jejich rozsah nebyl úředně stanoven a závisel na přírodních podmínkách daného regionu a jeho hospodářského vývoje.

V regionech s tradičními prvky lidové kultury, s výraznou identifikací obyvatel regionu s krajinou, s historickými územními jednotkami nebo s prvky nesoucími symbolickou národní hodnotu vznikaly národopisné oblasti jako například Chodsko, Blata, Slovácko, Haná aj. Obvykle se vymezují katastry či souborem katastrů příslušných obcí, kde se lidová kultura výrazně projevovala. Podobně se utvářely rovněž tzv. regiony národní paměti, např. Podblanicko nebo Podřipsko, spjaté se známými legendami a mýty; tyto územní celky nemají pevně stanovené hranice a jejich prostorové vymezení se může odlišovat s ohledem na výzkum a názory odborníků. Průběh dobových správních hranic není pro klasifikaci podle specifických regionů zcela určující, pracuje se spíše s vazbou na současné regiony různých typů (kraje, euroregiony apod.).

Rekonstrukce historických regionů na mapách je velmi obtížná. S ohledem na nedostatek přesných údajů o průběhu hranic územních celků (podle pravidla čím starší, tím nepřesnější) obvykle vznikají jednoduchá schémata malých či středních měřítek. Přesto jsou mapové rekonstrukce historických územních a územně správních celků součástí mnoha atlasů, monografií a dalších publikací.[5] Poznání, rekonstrukce a reflexe problematiky územního a správního členění v českých zemích nepochybně přispívá k posílení regionální identity, regionálních dějin a historického vědomí společnosti.



4 Srov. BŮŽEK, Václav, Andrea KOMLOSY a František SVÁTEK, ed. *Kultury na hranici: Jižní Čechy, Jižní Morava, Waldviertel, Weinviertel*. Vídeň: Promedia, 1995. ISBN 3-900478-95-3; SEMOTANOVÁ, Eva a kol. *Kladsko: historickogeografický lexikon*. Praha: Historický ústav, 2015. ISBN 978-80-7286-240-5.

5 Mimo jiné SEMOTANOVÁ, Eva, CAJTHAML, Jiří a kol. *Akademický atlas českých dějin*. 2., doplněné vydání. Praha: Academia, 2016. ISBN 978-80-200-2574-6.

4 Reformy uspořádání veřejné správy

JUDr. Miloš Matula, CSc., odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra

Smyslem tohoto příspěvku není historická analýza jednotlivých územních správních reforem, které proběhly na dnešním území v ČR od počátku moderní správy, nýbrž postižení alespoň některých vztahů těchto reforem k současnému stavu veřejné správy.

1. TEREZIÁNSKÉ A JOSEFINSKÉ REFORMY

Uvedené reformy vytvořily základ moderní správy na dnešním území ČR. Byla jimi zavedena postupně profesionální správa, uplatněna byrokracie, zvýšena objektivita výkonu veřejné správy a byl oddělen vlastní výkon správy od ekonomických zájmů nositele správy. Výsledkem bylo vytvoření jednotné, přehledné a systematické správy na celém území státu, i když tyto charakteristiky nelze vztáhnout k celému správnímu systému, ale jen ke správě zaštítěné přímo panovníkem. Zavedení určitých byrokratických forem a uplatnění byrokracie jako specifické profesionální skupiny představovalo v tehdejších podmínkách výrazný pozitivní posun.

Z dnešního pohledu je nutné si připomínat trvalost některých postulátů, se kterými se přistupovalo k tereziánským a josefinským reformám. Především reflexe byrokracie jako faktoru nejen negativního, ale také potencionálně zvyšujícího objektivitu správy, je potřebná i v rámci dnešního uvažování o veřejné správě. Stejně tak nezávislost výkonu správy na ekonomických zájmech nositelů správy a přehlednost veřejné správy patří k hodnotám, které by měly být také dnes brány v úvahu při zásazích do správní legislativy a při tvorbě územního uspořádání veřejné správy. Ačkoliv v rámci zmíněných reforem v 18. století došlo rovněž ke změnám v samotném územním uspořádání správy, trvalejší význam má právě nastavení určitých parametrů moderní profesionální veřejné správy.

Z územních změn v tomto období někdy uniká pozornosti zřízení tzv. konskripčních osad, které jsou pozoruhodné zejména vzájemnou vazbou sídelní a správní struktury, byť i tato správní struktura sloužila pouze k evidenčním a statistickým účelům a nepůsobily zde žádné správní orgány.

2. SPRÁVNÍ REFORMY 1848–1849

Reformy z let 1848–1849 přinesly v jistém smyslu komplementární doplnění tereziánských a josefinských reforem, protože při zachování základních parametrů moderní správy vyvážily centralizaci provedenou v 18. století decentralizací na základě uplatnění občanského principu a obecní samosprávy. Je až překvapující, jak dlouhodobě nosný se ukázal tehdy vytvořený model obecní samosprávy jak z hlediska základní organizační struktury, tak z hlediska rozlišení vlastní a delegované působnosti v samosprávě. Tento model se s určitými obměnami ve své podstatě udržel do druhé světové války a byl velmi inspirující pro konstrukci obecní samosprávy v roce 1990. V určitém smyslu lze dokonce konstatovat, že samospráva zakotvená v roce 1990 byla spíše obnovením samosprávy z let 1849–1938 na modernějších základech.

Dalším fenoménem, který se ve správě objevil v období 1848–1849, byly okresy. Od té doby zůstaly okresy trvale součástí územního uspořádání ČR, i když v roce 1960 došlo ke značnému narušení jejich územní kontinuity a historickou návaznost dnes můžeme vidět spíše mezi původními okresy a správními obvody obcí s rozšířenou působností než s okresy z roku 1960.

3. VZNIK ČESKOSLOVENSKÉ SPRÁVY 1918–1920

Vznik Československa přinesl celkovou demokratizaci jak ve sféře státu, tak v celém životě společnosti. V souladu s tím byly také provedeny dílčí změny v obecním zřízení, ovšem jeho podstata zůstala zachována. Rovněž na okresní úrovni byla uplatněna samospráva ve větším rozsahu než dosud.

Z organizačního hlediska je nutné ocenit především v zásadě bezproruchový vznik celého nového systému ústřední státní správy, neboť se dalo jen omezeně využít kvalifikovaného personálu působícího před tím v rakouské centrální správě. V současné době lze pozorovat výrazné poruchy fungování při mnohem slabších organizačních změnách.

4. ŽUPNÍ ZŘÍZENÍ 1920–1927

Župní zřízení v zákoně zavedené v roce 1920 se v českých zemích nikdy neprosadilo a na Slovensku k tomu došlo jen z části v letech 1923–1927. Z pohledu pozdějšího vývoje veřejné správy má však župní zřízení zásadní význam. Příčin neúspěchu župního zřízení ve 20. letech bylo více, rozhodující význam se však nejčastěji přikládá národnostní struktuře ČSR, zejména obavě ze vzniku žup s téměř výlučně německým obyvatelstvem, jejichž orgány by se mohly stát oficiálními nositeli požadavku na autonomii nebo oddělení od československého státu.

Zmíněné důvody ztratily v období po odsunu německého obyvatelstva platnost a župní zřízení tak zůstává svědectvím toho, že již bezprostředně po vzniku československého státu se uvažovalo o nahrazení zemí uspořádáním krajského typu. Zemské uspořádání totiž mělo jinou funkci v podmínkách relativně velkého Rakouska s větším počtem zemí než v podmínkách pěti a od roku 1928 čtyř zemí, z nichž ještě u dvou se stále zvýrazňovaly snahy o autonomní statut. Zákonná úprava organizace politické správy provedená v roce 1927 stabilizovala na dobu deseti let územní strukturu veřejné správy a vytvořila přehledný systém, který je brán v úvahu především při hodnocení prvorepublikové územní správy.

5. VZNIK NÁRODNÍCH VÝBORŮ 1944–1945

Vznik národních výborů přinesl radikální změnu do politického a organizačního uspořádání veřejné správy a vedl postupně k zániku samosprávy. Nelze však přehlédnout, že v roce 1946 bylo složení národních výborů upraveno na základě výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění v příslušných územních obvodech. Změny v územním uspořádání se týkaly především zániku některých obcí a fakticky i soudních okresů v důsledku odsunu německého obyvatelstva. Působnost okresních soudů byla zatímně přenášena na větší sousední okresní soudy, zatímco správní okresy se územně neměnily. Připravovaly se však návrhy pozdějších reformních změn a především osud zemského zřízení byl velmi nejistý.

6. REFORMA SPRÁVY V LETECH 1948–1949

V tomto období došlo k výraznému zásahu do územního uspořádání veřejné správy zrušením zemského zřízení a nahrazením zřízením krajským. Počet správních okresů se mírně zvýšil ze 151 na 178 a soudní okresy byly zrušeny v tom smyslu, že soudní obvody se přizpůsobily novým jednotným okresům. Uvedené uspořádání bylo připravováno již před rokem 1948 a s využitím předválečných koncepcí, není tedy možné provedené územní změny vztahovat jen k politické situaci po roce 1948. Vytvořené okresy a kraje byly v relativně velkém souladu s geografickými mikroregiony a mezoregiony. Tento vztah ke geografickým mikroregionům a mezoregionům i zásadní kontinuita s okresním uspořádáním do roku 1948 přispěly k tomu, že výsledky územně správní reformy z let 1948–1949 byly zřetelně využity i v současném uspořádání na úrovni krajů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

7. REFORMA V ROCE 1960

V souvislosti s kritikou nízké efektivnosti ekonomiky a správy se uvažovalo ve druhé polovině 50. let 20. století o přechodu na teritoriální řízení ekonomiky. Tento přechod se sice v zásadě neuskutečnil, nicméně územní uspořádání bylo ovlivněno úsilím o vytvoření předpokladů k takovému řízení, což si vyžadovalo podle tehdejších představ větší okresy i větší kraje. Z hlediska prostorové struktury území ČR však takové větší okresy a kraje byly obtížně slučitelné s geograficky skutečně odůvodněným mikroregionálním a meziregionálním členěním. Při snížení počtu okresů a krajů realizovaném územně správní reformou v roce 1960 tak došlo ke zpřetrhání přirozených vazeb v území, ke vzniku bicentrických okresů a krajů a k celkovému zhoršení návaznosti mezi správní strukturou a historicky vzniklými centry a správními obvody. Z řady důvodů, především ve vztahu ke snaze zachovat maximální stabilitu politického systému v 70. a 80. letech 20. století, však okresní a krajské uspořádání z roku 1960 vzniklé z krátkodobě působících příčin paradoxně vydrželo velmi dlouho dobu a formálně až dosud.

8. TRANSFORMACE A REFORMA V LETECH 1989–1992

Transformace veřejné správy na nové společenské podmínky po roce 1989 se pochopitelně neobešla bez institucionálních přeměn v oblasti územní správy. Především došlo k obnovení obecní samosprávy s uplatněním vzorů z let 1849–1938. Daleko větší rozpaky existovaly kolem dalšího vývoje vyšší samosprávy, kde se ukazoval rozpor mezi snahou zachovat v modifikované podobě krajské uspořádání a úsilím o obnovení zemského zřízení, které se dalo pozorovat ve slabší podobě již dříve v letech 1968–1969. Zemské zřízení bylo v dalším vývoji znevýhodněno zejména malým počtem zemí v rámci ČR, značnou indiferentností k jeho případnému zavedení v Čechách a nakonec snahou o výraznější integraci ČR po rozpadu československé federace. Kromě toho se uplatňovaly názory směřující k určení dichotomie obec-stát, ve které nebylo místo pro úvahy o mikroregionální nebo meziregionální samosprávě.

V důsledku uvedené situace až do roku 1997 nebyl meziregionální stupeň řešen a na mikroregionálním stupni působily pouze okresní úřady jako orgány státní správy. Především absence krajského stupně vedla k vytváření nových dekoncentrovaných orgánů státní správy a detašovaných pracovišť v území a k celkovému snížení koordinace výkonu státní správy.

9. REFORMNÍ PROCESY V LETECH 1997–2003

Reformy provedené v uvedeném období lze rozdělit do dvou fází. První fází představovalo zřízení krajů a řešení otázek s tím spojených, podstatou druhé fáze byly změny na mikroregionálním stupni, zrušení okresních úřadů a vytvoření kategorie obcí s rozšířenou působností. V obou fázích se uplatnila výrazná územní kontinuita s uspořádáním existujícím do roku 1960. V případě krajů zvítězila tato návaznost nad tendencí k zachování krajského uspořádání z roku 1960 s případnými dílčími modifikacemi, takovou modifikací by mohlo představovat např. zřízení nového kraje na střední Moravě. V obou fázích reformy byl z organizačního hlediska důsledně uplatněn spojený model výkonu veřejné správy, původní představa Ministerstva vnitra však směřovala k oddělenému modelu.

Ačkoliv se vyskytly některé pochybnosti, zřetelně převažuje úsilí o stabilitu krajů zřizovaných ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Význam krajů z roku 1960 pro určení obvodů výkonu působnosti poklesl natolik, že v současné době není případné zrušení těchto krajů již kontroverzní otázkou.

Větší diskuze vyvolalo zrušení okresních úřadů a zavedení obcí s rozšířenou působností s příslušnými správními obvody. Při řešení tohoto problému v dalším vývoji je nutné vycházet z návaznosti samosprávných krajů z roku 1997 a správních obvodů obcí s rozšířenou působností na mezoregionální a mikroregionální geografické členění. Současně je nutné dovést do důsledků změny započaté správními reformami v letech 1997–2003, např. z hlediska skladebnosti správy.

Provedený přehled ukazuje, že současný stav je výrazně ovlivněn návazností na předcházející správní reformy, ať již z hlediska přístupu k výkonu správy a jejímu organizačnímu uspořádání, nebo z hlediska dlouhodobého přetrvávání určitých správních struktur, nebo konečně z pohledu koncepčního východiska územně správního členění.

5

Vývoj územně-správního členění v období první republiky

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc., prorektor pro koncepci a rozvoj Vysoké školy finanční a správní

První zákon nově vzniklé Československé republiky (zákon č. 11) stanovil v článku 2, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony zůstávají prozatím v platnosti“[1]. Současně stanovil v článku 3, že: „všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení“.[2] Tím „Národní výbor“, jako v té době nejvyšší mocenská instituce nově vzniklého státu, uzákonil další (prozatímní) existenci organizace a struktury rakousko-uherské správy, včetně jejího územně-správního členění.

Přibližně půl roku před vznikem Československa došlo k pokusu rakouské správy o ustavení „krajů“ jako územně-správních jednotek. Již v 70. a 80. letech 19. století byla na Českém zemském sněmu otevřena diskuse o znovuzavedení „krajského zřízení“, tj. o obnovení „správních krajů“ jako územně-správních jednotek. Otevřel ji poslanec zemského sněmu německé národnosti Karl Plenner, který navrhoval rozdělit Čechy na „kraje“ podle národnostního principu. V oblastech s převahou německého obyvatelstva měly být podle jeho názoru ustaveny „kraje německé“ a v ostatních oblastech „kraje smíšené“. Tyto diskuse probíhaly na zemském sněmu až do jeho rozpuštění v r. 1913 (neschopnost jejich řešení byla jedním z důvodů jeho rozpuštění) a zasáhly i Říšskou radu. Ještě v r. 1918, 12. května, vydalo ministerstvo vnitra výnos o zřízení 12 krajů (7 smíšených, 4 německých a Prahy jako správního kraje podřízeného přímo místodržitelství). Ovšem k realizaci tohoto „výnosu“ ministerstva vnitra již nedošlo.

V období od vzniku Československého státu až do r. 1920 bylo v platnosti územně-správní členění, které bylo ustaveno po přijetí „Prosincové ústavy“ v r. 1867, tedy v době vzniku „Rakousko – Uherska“. V „Předlitavsku“ byla podle tohoto územního členění nejvyšší územně-správní jednotkou „země“, která se členila na „politické (správní) okresy“. Území těchto „politických okresů“ bylo vymezeno výčtem souvislého území „soudních okresů“. Území „soudních okresů“ bylo analogicky vymezeno výčtem souvislých katastrů obcí, které do daného „soudního okresu“ náležely. Obecně platila zásada, že „celé území soudního okresu musí být součástí území jednoho a téhož politického okresu“. Analogicky platila zásada, že celé území obce musí být součástí jednoho a téhož soudního okresu. V Čechách souběžně s „politickými okresy“ existovaly (z doby Rakousko-Uherska) „samosprávné okresy“, které byly územně shodné s okresy „politickými“. (Jejich analogií na Moravě byly „silniční výbory“. I jejich „územní působnost“ byla v zásadě shodná s územní působností „politických okresů“.) Zvláštní postavení měla „statutární města“, která, v souladu s legislativou platnou v té době, nenáležela k území žádného okresu. V Čechách to byla města Praha a Liberec, na Moravě se jednalo o města Brno, Olomouc, Jihlava a Uherské Hradiště, ve Slezsku bylo jediné statutární město Opava. Území dnešní České republiky se územně-správně v tomto období členilo na tři země, zemi Českou, zemi Moravskou a zemi Slezskou, 126 „politických okresů“, z toho 89 v Čechách, 30 na Moravě a 7 ve Slezsku; 305 „soudních okresů“ z toho 207 v Čechách, 76 na Moravě a 22 ve Slezsku.

Toto územně-správní členění oficiálně existovalo až do „účinnosti“ tzv. „Župního zákona“. V souvislosti s připravou tohoto zákona dochází k prvním pokusům o výraznou změnu struktury územně-správního členění. Zákon č. 126/1920 Sb. o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé byl přijat 29. února 1920. (Tedy tentýž den, kdy byla Národním shromážděním přijata i „Ústava“.) Článek 2. tohoto zákona stanoví, že „Vládním nařízením bude nastaveno, kterým dnem a které úřady okresní a župní zahájí svou činnost“[3].

Tento zákon potlačil úlohu „zemí“ jako územně-správních jednotek a zvýraznil pozice „žup“. Župy byly územní jednotkou správy v Uhrách a tedy i na Slovensku, v Českých zemích byly jistou analogií „krajů“.[4] Podle zmíněného zákona mělo být v Čechách ustaveno 10 žup (se sídly v Praze, Pardubicích, Hradci Králové, Mladé Boleslavi, Lounech, České Lípě, Karlových Varech, Plzni, Českých Budějovicích a Jihlavě), na Moravě bylo ustaveno 5 žup (se sídly v Brně, Olomouci, Moravské Ostravě, Těšíně a Uherském Hradišti). Dvě moravské župy (Moravská Ostrava, Těšín) byly rozděleny na „moravskou“ a „slezskou“ část, zůstala však zachována celistvost soudních okresů. Území žup bylo opět vymezeno soudními okresy (mezi župami a soudními okresy byl dodržen princip skladebnosti), ale v několika případech „dělily“ územní působnost „okresních politických správ“ (které nahradily dřívější „okresní hejtmanství“), tzn. „politických okresů“. (Zmíněný „Župní zákon“ předpokládal jejich zrušení.) Podle zmíněného zákona měl být v sídle každého soudního okresu zřízen okresní úřad. Je zřejmé, že základní územně správní jednotkou (vyšší než „obec“) nejen v této době, nýbrž až do svého zrušení v r. 1948, byl „soudní okres“. Jeho prostřednictvím byla vymezena nejen územní působnost všech dalších vyšších územně správních jednotek, ale i např. územní působnost krajských soudů.

Župní zákon, resp. správa, kterou zaváděl, měla být realizována postupně, během následujících tří let. Avšak ani do r. 1924 jeho realizace jak v Čechách, tak i na Moravě, nezačala. (Byl realizován na Slovensku, kde svým způsobem navazoval na územně-správní členění z dob Rakousko-Uherska.) Zákon rovněž předpokládal vznik „župních svazů“ v rámci jednotlivých zemí a také okresních svazů (na principu dobrovolnosti). Okresní svazy mohly být dvojího druhu: svazy ke společnému provádění podniků pro výrobu a rozvod elektrické energie (tzv. elektrárenské okresní svazy, které mohly zahrnovat okresy z různých žup) a okresní svazy pro jiné záležitosti (v rámci jedné a téže župy). Za zmínku stojí, že tento zákon, jako jeden z prvních, vytvářel prostor k „mezižupní“ a „meziokresní“ spolupráci. V českých zemích však k realizaci župního zákona nedošlo ani v následujících letech.

V období mezi lety 1920 až 1928 došlo i k určitým změnám u statutárních měst. Liberec a Opava sice statutárními městy zůstaly, ale v roce 1924 jim byl „odebrán“ výkon státní správy (dnešním termínem „přenesená působnost“), která přešla na příslušné okresní úřady (správy). V roce 1928 bylo postavení statutárních měst zrušeno dalším městům. Jednalo se o města: Frýdek, Uherské Hradiště, Znojmo, Jihlava a Kroměříž. Jako „plnohodnotná statutární města zůstala pouze tři: Praha, Brno a Olomouc.

Od roku 1925 se stále intenzivněji vyskytovaly názory o nereálnosti zavedení župního systému. V roce 1927 byl připraven zákon č. 125/1927 Sb., o politické organizaci správy ze dne 14. července 1927, který opět zvýraznil správní význam „zemí“ jako územních jednotek a současně zrušil „župy“ jako územní jednotky.[5] Podle tohoto zákona (ve srovnání se situací v r. 1920) došlo ke sloučení Moravy a Slezska v zemi „Moravskoslezskou“. Československá republika se tedy členila na čtyři země (jako územně-správní jednotky), zemi Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatoruskou. Země Česká se dále členila na 223 soudních okresů a jediné statutární město, Prahu. Země Moravskoslezská se členila na 105 soudních okresů a dvě statutární města, Brno a Olomouc. Země spravoval „zemský úřad“, v jehož čele stál „zemský president“. Nadále existovaly „politické okresy“, tj. obvody působnosti okresních úřadů, které se změnily na „okresní hejtmanství“. V zemi České bylo těchto „politických okresů“ (hejtmanství) 103, v zemi Moravskoslezské 45. Po roce 1928 rovněž ukončily svoji činnost „samosprávné okresy“. Při okresních úřadech byla ustavena „okresní zastupitelstva“, která byla ze dvou třetin volena, jedna třetina jejich členů byla jmenována na návrh okresního hejtmana, který současně okresnímu zastupitelstvu, (stejně jako „okresnímu výboru“, který byl zastupitelstvem volen), předsedal. Analogická situace byla i ve správě „zemí“. Při „zemském úřadu“ působilo „zemské zastupitelstvo“, ustavené stejným způsobem jako „zastupitelstva okresní“, které volilo „zemský výbor“. Zemskému zastupitelstvu, stejně jako zemskému výboru, předsedal „zemský president“. Tím došlo k určitému sjednocení výkonu státní správy a samosprávy.

Zmíněné územní členění našich zemí zůstalo v platnosti až do konce existence 1. republiky. Období 2. republiky, a zejména doba existence Protektorátu Čechy a Morava, přineslo řadu především vynucených zásahů do územního členění, které však po skončení války byly většinou eliminovány v souvislosti s nutností „obnovit“ územní členění státu respektující území, ale i společenské a politické změny, které s koncem války nastaly.

1 Sbírka zákonů a nařízení státu Československého r. 1918, Částka II. ze 6. listopadu 1918, č. 11 str. 9, citováno podle: Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého. Citováno podle: ASPI https://www.noveaspi.cz/products/lawText/1/797/1/2

2 Tamtéž, (článek 3)

3 Zákon č. 126/1920 Sb. ze dne 29. února 1920 o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Citováno podle: ASPI https://www.noveaspi.cz/products/lawText/1/1707/1/2

4 Zřejmě z důvodu diskusí o obnově krajů, o nichž jsme se zmiňovali, které probíhaly i těsně před vznikem ČR, nebyl termín „kraj“ použit.

5 Zákon 125/1927 Sb. ze dne 14. července 1927 o organisaci politické správy. Citováno podle: ASPI https://www.noveaspi.cz/products/lawText/1/4458/1/2

6 Historické kořeny územního vývoje Československa

POČÁTKY ČESKÉHO STÁTU V 9. A 10. STOLETÍ

Počátkem 10. století se po pádu Velkomoravské říše přesunulo centrum politického života do Čech, kde se začal utvářet český stát postupným rozšiřováním středočeského přemyslovského panství. Přirozenou hradbu, chránící obyvatele českých zemí a jejich sídla, tvořila horská pásma pokrytá neprostupnými hvozdy, jejichž středem probíhala pomyslná hraniční čára. Na územích nechráněných horami s hustými lesními porosty přirozená hranice chyběla.

ČESKÝ STÁT ZA POSLEDNÍCH PŘEMYSLOVCŮ

Ve 2. polovině 13. století a počátkem 14. století za vlády Přemysla Otakara II., Václava II. a Václava III. se území českého státu rychle měnilo. Přemysl Otakar II., motivovaný úsilím o posílení rodové i panovnické moci, směřoval své zájmy k jihu. Všech získaných území se však musel opět vzdát ve prospěch Rudolfa Habsburského roku 1276. Václav II. se obrátil nejprve na severovýchod, pro svého syna Václava III. přijal roku 1305 uherskou korunu. Vznikající přemyslovské soustátí, které ještě roku 1305 na počátku vlády Václava III. tvořily české země, Polsko a část Uherska, se zhroutilo roku 1306 smrtí Václava III., posledního Přemyslovce.

ČESKÝ STÁT ZA VLÁDY DYNASTIE LUCEMBURKŮ

Výrazné územní proměny českého státu jsou spjaty s dynastií Lucemburků na českém trůně a zejména s dynastickou politikou Karla IV. K českému státu byly připojeny země na sever a severovýchod od hranic. Již dříve připadlo k českému státu Lucembursko, které Jan Lucemburský zdědil po svém otci Jindřichovi VII. Spolu s Čechami a Moravou se tento soubor zemí začal jmenovat „země Koruny české", „Koruna česká" nebo latinsky „Corona regni Bohemiae". Přestože v průběhu dalších staletí byly některé země ztraceny, společný název byl právně platný až do roku 1918.

České země v habsburském soustátí k roku 1695 / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

OD HABSBURKŮ KE VZNIKU SAMOSTATNÉHO ČESKOSLOVENSKA

Od roku 1526 náležel český stát až do počátku 20. století do mnohonárodnostní habsburské monarchie. V roce 1804 bylo ustaveno císařství Rakouské, které se v r. 1867 transformovalo na císařství Rakousko-uherské (ustavení rakousko-uherského dualismu). Po první světové válce vzniklo samostatné Československo, tvořené historickými zeměmi Koruny české, Slovenskem a Podkarpatskou Rusí.

Země Koruny české kolem roku 1900
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Český stát ve 2. polovině 10. století / *Autor: Eva Semotanová*

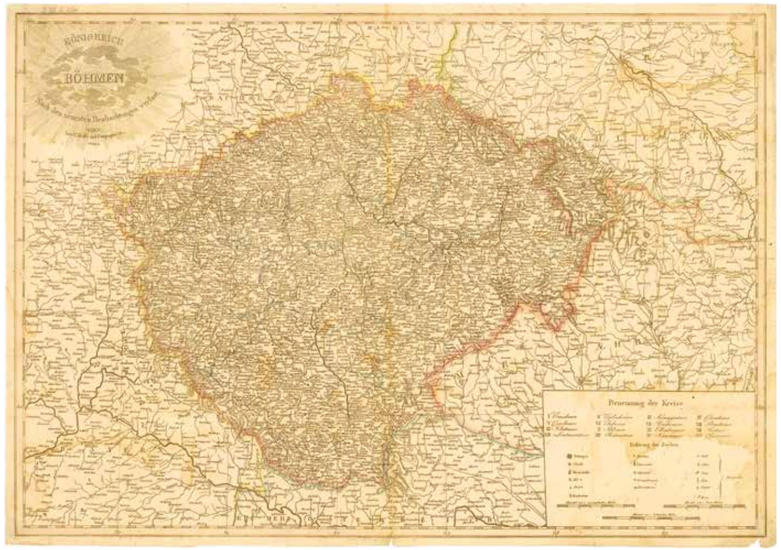
Český stát za Přemysla Otakara II.
Autor: Eva Semotanová

Český stát za Václava II. a Václava III.
Autor: Eva Semotanová

Český stát v době lucemburské / *Autor: Eva Semotanová*

Vznik habsburské monarchie v 16. století / *Autor: Eva Semotanová*

7 Základy územně správního vývoje Československa



České země v 1. polovině 19. století / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

FORMOVÁNÍ REGIONŮ

Územně správní vývoj českého státu, tj. rozdělení země na menší územní celky, tedy regiony, podléhající světské i duchovní správě, probíhal postupně od 10. století. Formování regionů a stabilizace jejich hranic ovlivňovaly geografické podmínky spolu s mocenskými zájmy uplatňovanými v jednotlivých oblastech. Názvy regionů se obvykle utvářely podle zeměpisných jmen správních center. Český stát se členil na jednotlivé regiony z pohledu patrimoniální (vrchnostenské) správy (tedy na panství), církevní správy, vojenské správy apod.

KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ V ČECHÁCH OD 15. DO POČÁTKU 20. STOLETÍ

Krajské zřízení vznikalo od 14. století. Počátkem 15. století se již Čechy dělily na dvanáct krajů, jejich hranice však vzhledem k častým proměnám územního rozsahu okrajových panství nebyly ustálené. Po husitských válkách se za vlády Jiřího z Poděbrad počet krajů zvětšil na čtrnáct a zůstal zachován až do počátku 18. století. Správní reforma roku 1714 redukovala kraje v Čechách na dvanáct. K další změně došlo roku 1751 rozdělením čtyř největších krajů vždy na dva menší. Jako hlavní cíl této změny je nutné uvést především postátnění krajské správy a tím zabezpečení bezprostředního vlivu státu i na vrchnostenské úřady a magistráty měst. Krajští hejtmani nicméně měli i před touto reformou částečnou kontrolu nad královskými městy. Problémem před změnou také byla špatná dojezdnost do krajských měst (při běžném cestování koňským povozem). Šestnáct českých krajů pak přetrvalo celé století.

K roku 1848 vznikly politické okresy, které existovaly paralelně s krajským zřízením. Roku 1849 bylo s platností od roku 1850 zřízeno v Čechách sedm krajů, které se dále dělily na sedmdesát devět politických okresů. Nová reforma z roku 1855 rozdělila Čechy na třináct menších krajů, přičemž postavení stávajících krajských úřadů bylo oslabeno, a to jak vůči okresním úřadům, tak i ve vztahu k zemským místodržitelstvím. Oslabování krajů pokračovalo, ty se staly pouze jakýmsi neúčelným mezičlánkem ve správní struktuře, a proto rok 1862, pro Moravu 1860, znamenal konec krajského zřízení na téměř sto let. Přesto si krajské úřady ponechaly některé pravomoci v českých zemích až do roku 1868.

Kraje okolo roku 1832 / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ NA MORAVĚ OD 16. DO POČÁTKU 20. STOLETÍ

Na Moravě byly teprve roku 1529, pod vlivem nebezpečí tureckých vpádů, zřízeny čtyři kraje jako obranné jednotky, roku 1569 se jejich počet ustálil na pěti, roku 1735 se zvýšil na šest. Po správní reformě roku 1850 se Morava dělila na dva kraje a dvacet pět politických okresů, v letech 1855–1860 na šest krajů. Od roku 1868 měla Morava třicet politických okresů, k roku 1908 třicet čtyři politických okresů.

KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ V ČESKÉM SLEZSKU OD 18. DOPOČÁTKU 20. STOLETÍ

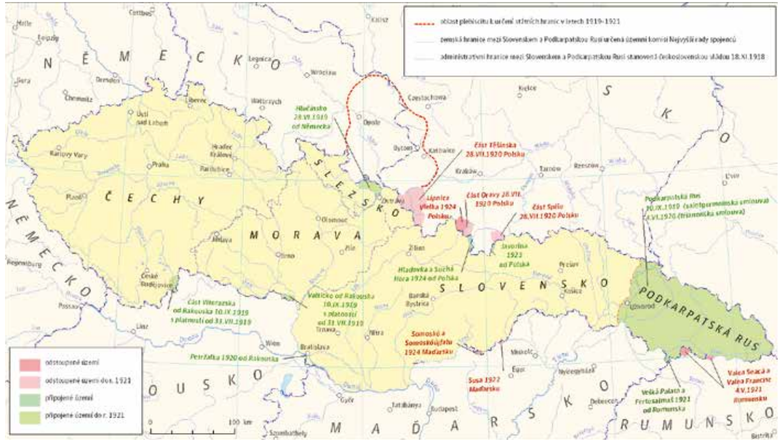
Po ztrátě téměř celého Slezska roku 1742, v rámci válek o rakouské dědictví, zůstala součástí habsburské monarchie pouze jeho část, označovaná také jako české nebo rakouské Slezsko. Členilo se na čtyři knížectví, kraje zde byly vytvořeny teprve roku 1783 v počtu dvou. Od roku 1850 mělo Slezsko jeden kraj se sedmi politickými okresy, od roku 1908 s devíti politickými okresy.

Správní členění v letech 1850–1855 / *Autor: Tomáš Burda*

Správní členění v letech 1855–1862 / *Autor: Tomáš Burda*

OBCE A JEJICH VZNIK

Sídla – města, městečka, vsi a osady se v době založení josefinského katastru na sklonku 18. století staly katastrálními obcemi a jejich prostor vymezovalo katastrální území. Také stabilní katastr ze čtyřicátých let 19. století s pojmem katastrální území pracoval. Obce jako samosprávné jednotky vznikly v roce 1850 v souvislosti se zrušením patrimoniální správy (rozdělení zemí na jednotlivá panství) a s dalšími správními reformami. Staly se nejnižší správní jednotkou a tento stav s různými změnami a úpravami přetrval dodnes. V letech 1948–1989 však obce neměly právní subjektivitu, a tím nebyly de facto samosprávnou jednotkou, ta byla znovu obnovena zákonem České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).



Územní změny na příkladu Československa / *Autor: Eva Semotanová*

HABSBURSKÁ MONARCHIE PO POLOVINĚ 19. STOLETÍ

Porážka evropské revoluce z let 1848 a 1849 znamenala v habsburské monarchii další utužování absolutismu spolu s potlačováním osobních svobod. V čele habsburské monarchie tehdy stanul císař František Josef I. Avšak stejný panovník vydal roku 1860 Říjnový diplom, jímž se zřekl absolutistického způsobu vlády, a v českých zemích se začala utvářet samostatná politika směřující k novému spravedlivějšímu státoprávnímu uspořádání v rámci monarchie. V roce 1867 došlo k rakousko-uherskému vyrovnání, kdy se Rakouské císařství přetransformovalo do reálné unie s názvem Rakousko-Uhersko. Duální vyrovnání přineslo zastáncům české státnosti velké zklamání – jejich úsilí o rovnoprávné postavení českých zemí, rakouských zemí a Uherska nebylo naplněno.

SMĚŘOVÁNÍ K SAMOSTATNÉMU STÁTU

Navzdory tehdejší politické situaci vznikaly v českých zemích koncem 19. století nové politické strany a české země se před první světovou válkou nacházely na vrcholu hospodářského a kulturního rozvoje. Postupně se však měnila mezinárodní politická situace a Evropa směřovala k celosvětovému válečnému konfliktu v letech 1914–1918. Pro české země a následně i pro Slovensko byla nejzávažnějším důsledkem první světové války porážka Rakouska-Uherska, jeho státní a územní rozpad a vznik nástupnických států, mezi nimi i Československa. Koncepce samostatného československého státu, prosazovaná především Tomášem Garriguem Masarykem, Milanem Rastislavem Štefánikem a Edvardem Benešem, se zrodila již během válečných let. K vyhlášení nezávislosti došlo v Praze 28. října 1918, Slovensko se ke společnému státu přihlásilo Martinskou deklarací 30. října 1918.

Územní změny ve střední Evropě v roce 1918 / *Autor: Eva Semotanová*

VZNIK REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ (ČESKOSLOVENSKA)

Podobu nového státu, Republiky československé (Československa), zakotvila série mírových smluv, tzv. Versailleský mírový systém. Základem republiky se stalo historické území a hranice českých zemí, tj. s menšími změnami staré zemské hranice Čech, Moravy a Českého Slezska. Vytyčování hranic probíhalo až do roku 1924, resp. 1930 (jižní slovensko-maďarská hranice, která musela být vzhledem k absenci historické hranice stanovena právně). Poválečné územní změny se týkaly Hlučínska, Valticka (tzv. Moravskodyjský trojúhelník) a části Vitorazska, Těšínska, Spiška a Javorska. Součástí republiky se po exilových jednáních Masaryka a Grigorije Žatkoviče v prosinci 1918 stala pod označením Podkarpatská Rus dnešní Zakarpatská Ukrajina.

Evropa před 1. světovou válkou
Zdroj: soukromá sbírka Evy Semotanové

Evropa po 1. světové válce k roku 1922
Zdroj: soukromá sbírka Evy Semotanové

Návrh T. G. Masaryka na územní vymezení Československa z roku 1916
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Zamýšlené hranice Československa v popularizačním časopisu z roku 1919
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

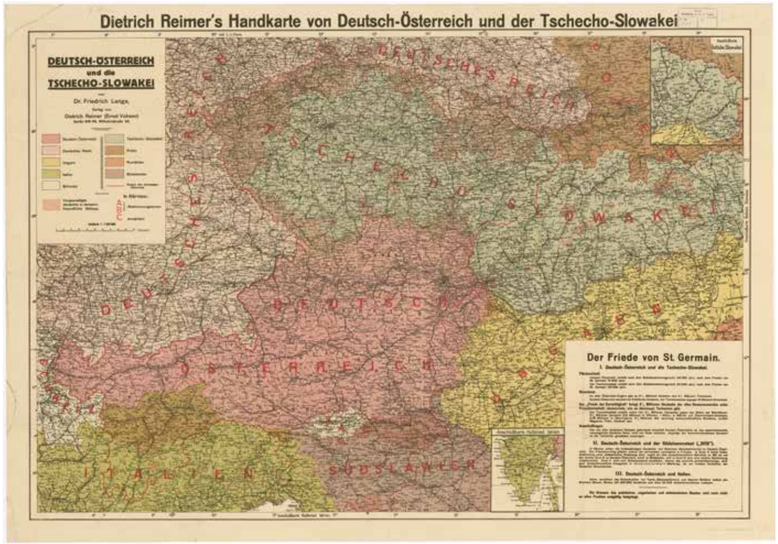
STÁVAJÍCÍ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ

V roce vzniku Československa fungovalo na našem území dosavadní správní členění již rovných padesát let. Vzhledem k řadě jiných změn, ke kterým po vzniku Československa došlo, je překvapující, že správní členění zůstalo, zejména co do podoby územních jednotek, v platnosti dalších třicet let, i když s určitými nuancemi. Systém soudních a politických okresů a zemí, který byl zaveden v celém tzv. Předlitavsku (tj. Rakousku) v roce 1868, se i přes poměrně bouřlivý vývoj společnosti ukázal jako velmi životaschopný. Důkazem, že dokázal reagovat na změny v rozvoji společnosti, je vznik nových okresů především v hustě osídlených a průmyslových oblastech. Jestliže v roce 1868 bylo v českých zemích 126 politických a 307 soudních okresů, tak v roce 1910 to bylo již 147 politických a 332 soudních okresů. Do působnosti politických okresů spadala např. evidence obyvatelstva, péče o veřejný pořádek a bezpečnost v obvodu, dohled nad správou obecní či udržování silnic a vodních cest.

SNAHY O NÁVRAT KRAJŮ PŘED ROKEM 1918

Potřeba krajů, jakožto vyšší úrovně správy, se spolu s nárůstem správních agend, počtem obyvatel a jeho narůstající koncentrací a postupující industrializací a modernizací společnosti objevovala již od 70. let 19. století a postupně se stávala i předmětem politických jednání a pokusů o vyrovnání mezi Čechy a Němci. Například v roce 1900 již byla přijata vládní osnova o zřízení krajských vlád a v roce 1911 byla císařem jmenována Komise pro reformu veřejné správy, která se ale po zahájení první světové války, z důvodu změny priorit, již znovu nesešla.

V květnu 1918 byly kraje, resp. krajské vlády v Čechách, uzákoněny výnosem Ministerstva vnitra jako jedno z decentralizačních opatření nového císaře Karla II. V Českých zemích mělo dojít ke zřízení 12 krajů, sedm mělo být smíšených a čtyři německé, Praha měla podléhat jako kraj přímo místodržiteli. Toto rozdělení podle národnostního klíče však mělo vejít v účinnost až k 1. lednu 1919, a to již Rakousko-Uhersko neexistovalo.



Mapa nástupnických států z roku 1919 */ Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

Změny ve vedení okresních hejtmanství po vzniku Československa na Moravě */ Autor: Aleš Vyskočil*
V říjnu 1918 bylo na Moravě z celkem 36 okresních hejtmanů 19 německé a 17 české národnosti, v prosinci 1918 to již bylo pouze 7 Němců (v okresech s výraznou převahou německého obyvatelstva), zbytek tvořili Češi.

ZMĚNY SPRÁVY V ROCE 1918

Bezprostředně po říjnovém převratu došlo k výměně řady představitelů správy, především okresních hejtmanů a vyšších úředníků na zemských úřadech a okresní hejtmanství byla přejmenována na okresní politické správy. Kompetence však zůstaly obdobné.

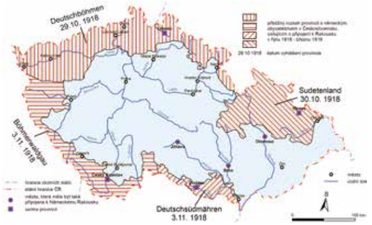
V samých počátcích Československé republiky byl správní systém doplněn podle zadání Národního výboru Československého, který vznikl v Praze již v červenci 1918 a významně se podílel na převzetí moci, o národní a občanské výbory, které udávaly určitý revoluční charakter vývoji během prvních měsíců po jejím vzniku. Do poloviny roku 1919 však ukončily svoji činnost, z Národního výboru Československého se jeho doplněním stalo 14. listopadu 1918 Revoluční národní shromáždění.

Zvláštní správní orgány byly ustavené v pohraničních oblastech s převahou německého obyvatelstva. Zde vznikly tzv. „německé provincie" – Nordböhmen, Süddeutschmähren, Sudetenland, Böhmerwald, které usilovaly o připojení k tzv. Německému Rakousku (Deutschösterreich). Ty ukončily svoji činnost po postupném obsazení těchto území a dosazením československých správních orgánů již v prosinci 1918.

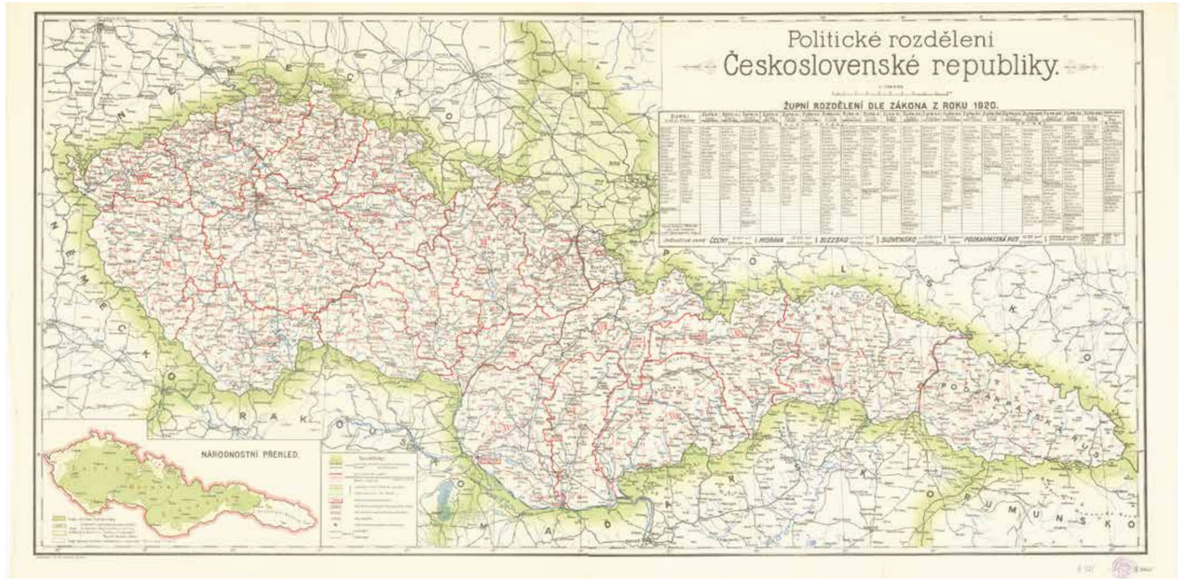
Tzv. recepčním zákonem (z. č. 11/1918 Sb.) byl celý právní řád a správní systém platný v rakouské části monarchie (Předlitavsku) přejat pro území dnešního Česka a ten, který platil v Uhersku (Zalitavsku), byl přejat pro Slovensko a Podkarpatskou Rus. V této části Československa existoval župní mezičlánek v podobě původních uherských žup (tzv. malé župy), které byly rozděleny do tzv. služnovských okresů, které vykonávaly především soudní a berní správu. Z hlediska územní správy na území nového státu tak fungovalo několik různých systémů, což přinášelo problémy s řízením republiky a také budováním jednotného obrazu Československa. Na druhou stranu došlo k demokratizaci správy, a to především samosprávy, když se od roku 1919 začalo volit do orgánů obecní samosprávy podle zásad všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva.

SPRÁVA NA NOVĚ PŘIPOJENÝCH ÚZEMÍCH

Kromě Slovenska a Podkarpatské Rusi bylo nutné vyřešit otázku organizace správy na nově připojených územích i v českých zemích. Byl zřízen politický a soudní okres Hlučín na území připojeném od Německa. Zvláštní správní předpisy platily na Vitorazsku a Valticku. Valtice byly před rokem 1918 sídlem samostatného soudního okresu a část jeho území zůstala v Dolním Rakousku. Teprve v roce 1925 byla tato území rozdělena mezi stávající správní jednotky (Valticko bylo připojeno k Mikulovsku). Naopak ztrátou části Těšínska po roce 1920 došlo ke snížení počtu politických okresů o jeden (Bílsko) a o tři soudní okresy (Bílsko, Stumen, Skočov).



Provincie usilující o připojení k Německému Rakousku (v období 10/1918–3/1919) */ Autor: Eva Semotanová*



Návrh župního rozdělení dle zákona z roku 1920 / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

PŘÍPRAVA NOVÉHO ÚZEMNĚ SPRÁVNÍHO ČLENĚNÍ STÁTU

Správní nesoulad, který panoval v nově vzniklém státě, stál u zrodu tzv. župního zákona (č. 126/1920 Sb.), jež se stal součástí nové ústavy a byl spolu s ní přijat 29. února 1920. Záměr zákona počítal se zřízením župních úřadů s vlastním župním zastupitelstvem, jehož předsedou měl být župan. V kompetencích župního zastupitelstva měla být správa a hospodaření župy, stejně jako péče o zdravotní, sociální, dopravní a kulturní zájmy župy a jejích obyvatel. Zastupitelstva měla také zřizovat příspěvkové organizace (nejčastěji školská a zdravotnická zařízení) a vydávat podřízené právní předpisy k zákonům.

Od pozdního léta 1919 se v parlamentu diskutovalo o podobě a sídlech župních orgánů, nakonec bylo přistoupeno k volbě střední velikosti žup s inspirací ve francouzských departementech. První návrh nového správního členění byl připravovaný i za účasti zkušených správních úředníků, úřednických korporací, různých komor a autonomních útvarů. Počítalo se původně s osmi župami v Čechách, pěti na Moravě a ve Slezsku a šesti na Slovensku. Podkarpatská Rus měla tvořit jednu župu.

Velmi silný tlak na to, aby se stala sídlem župy, vyvíjela především sídla krajů z poloviny 19. století jako Pardubice, Mladá Boleslav, Jičín, Tábor, Znojmo a také hlavní město Slezska, Opava. Úspěšné v tomto „lobbingu" nakonec byly Pardubice a Mladá Boleslav (tam byla župa umístěna i na úkor německého Liberce, který byl kromě Prahy jediným statutárním městem v Čechách), stejně tak Opava musela ustoupit Moravské Ostravě. V revidovaném návrhu zákona se tak již mluvilo o župách, z nichž devět mělo vzniknout v Čechách a šest na Moravě a ve Slezsku (jedna z nich měla sídlo v Těšíně, později došlo k jejímu zrušení). Praha byla ze župního systému vyčleněna.

Župní zákon dělil území celého československého státu do 21 žup (na území dnešního Česka jich bylo 15, včetně později zrušené Těšínské župy). Už v době svého vzniku však vyvolával politické rozpory. Některé župy (Česká Lípa, Karlovy Vary) měly být prakticky celé osídleny německým obyvatelstvem a také měla zaniknout samospráva na úrovni okresů. To vadilo především české pravici. Obavy vzbuzoval také případný slovenský separatismus a nárokování si historických práv Moravy. Tematizované byly také snahy o vytvoření politického československého národa a jednotného národního uvědomění obyvatel, které mělo nahradit dosavadní zemskou identitu. Na druhou stranu župní zákon respektoval požadavky levicových stran na větší spoluúčast občanů ve veřejné správě.

VYMEZENÍ NOVÝCH ŽUP

Hranice nových žup plně respektovaly zemské hranice, což zejména u Jihlavské župy znamenalo velmi nevýhodnou polohu sídla župy, kdy např. jihomoravské Valtice byly od sídla Jihlavské župy vzdáleny vzdušnou čarou více než 110 km. Specifická byla problematika Pražské župy. Sídlem správních orgánů této župy byla Praha, i když k této župě správně nenáležela a nenacházela se tedy na jejím území. Ve vymezení nových jednotek hrál svoji roli také národnostní princip, kdy byly k župám s možnou německou většinou připojovány národnostně české oblasti. Počítalo se i se změnami vymezení žup v prvních letech po jejich ustanovení, které mělo být provedeno jen vládním nařízením. Vznikla tak relativně heterogenní území s rozdílnými fyzickogeografickými i socioekonomickými podmínkami (především Mladoboleslavská a Lounská župa).

Dalším opatřením proti možné německé, ale také maďarské převaze v župách na jihu Slovenska bylo rozhodnutí o tom, že ve volbách do župních zastupitelstev dojde k volbě dvou třetin členů a zbylá třetina by měla být jmenována vládou, a to až do roku 1940. Předsedou župního zastupitelstva měl být státní úředník – župan, který měl stejně jako další pět jeho referentů hlasovací právo. Ke změnám mělo dojít i v okresním členění. Mělo dojít ke zrušení politických okresů a zřízení okresních úřadů a okresních výborů s volenými zástupci v sídlech soudních okresů, a tím i ke zrušení okresních zastupitelstev v Čechách a silničních komisí na Moravě.

NEÚSPĚCH ŽUPNÍHO ČLENĚNÍ

Župy měly být zavedeny postupně na celém území Československa, ale námitky, které zaznívaly proti vzniku župního zákona, pokračovaly i při jeho realizaci. Přibyly k nim i argumenty o přílišné finanční náročnosti, nedostatku kvalifikovaných úředníků, budov a další infrastruktury. Svoji roli sehrál i nástup poválečné hospodářské krize a působení úřednických vlád. Postupně tak docházelo k oddalování platnosti župního zákona a jeho omezení na Slovensko, kde byla správní situace velmi složitá. Nařízením vlády tam zákon nabyl platnosti od 1. ledna 1923, a to jen v rovině státní správy. Zkušenosti se zaváděním žup na Slovensku ukázaly nutnost změn a novelizace župního zákona; byla ustanovena komise odborníků na Ministerstvu vnitra. Stále více se však ukazovalo, že v českých zemích župy fungovat nezačnou. Místo novelizace župního zákona se postupně přistoupilo ke zrušení celého župního zřízení.

Návrh župního rozdělení na území české části státu
Autor: Tomáš Burda

11 Sjednocení správního členění 1928–1938

ZRUŠENÍ ŽUPNÍHO ZŘÍZENÍ

Další příčinou neúspěchu župního zákona byla i pokračující změna politického klimatu v Československu, v němž se stále více prosazovaly pravicové konzervativní strany, které patřily mezi zastánce tradičního zemského zřízení a omezování podílu samosprávy. Župní zákon, vzniklý poměrně rychle ještě v roce 1919, se ukázal jako příliš cizorodý prvek ve správě státu a jeho příprava i realizace se ukázaly být nad možnosti nově vzniklé republiky.

Výsledkem bylo nejen pokračování dvojkolejnosti správy přejaté z habsburské monarchie, která byla rozdílná na území dnešního Česka a v Podkarpatské Rusi, ale dokonce k ní přibyl třetí systém – tedy tzv. velkožupy – na Slovensku. Sjednocení správy bylo proto nezbytné. Zákon byl připravován odborníky a po projednání vládními stranami v únoru 1927 byl předložen parlamentu ještě jako novelizace župního zákona, avšak znamenal v podstatě jeho zrušení. Vládní většina 14. července 1927 přijala tento zákon jako zákon č. 125/1927 Sb., o organisaci politické správy (též Organizační zákon). Jako hlavní důvod k realizaci tohoto kroku bylo uváděno naprosto neorganické geografické vymezení stávajících žup bez jakékoli tradice, komunikačních a hospodářských vazeb a také jejich finanční náročnost.

ZÁNIK SLEZSKÉ ZEMĚ

Základem organizačního zákona byl návrat k zemskému uspořádání a odstranění dvojkolejnosti ve správě. Československo mělo být rozděleno na čtyři země. Na území dnešního Česka to byla země Česká (s centrem v Praze) a země Moravskoslezská (Brno). Došlo tak ke sloučení Moravy se Slezskem a praktickému zániku moravsko-slezské hranice. Poprvé byla zemská/krajinská správa zavedena také na Slovensku (Slovenská krajina; Bratislava) a na Podkarpatské Rusi (země Podkarpatoruská; Užhorod).

Správní členění v roce 1930 / *Autor: Tomáš Burda*
Soudní okresy byly základním článkem soudní soustavy. Jednalo se o poměrně stabilně vymezená území, která se ve srovnání se správními obvody měnila jen velmi málo. V jejich čele stál okresní soudce a jako první instance rozhodovaly ve věcech civilních. Ve věcech trestních pouze u činů menší společenské nebezpečnosti. Politický okres byl společným správním obvodem odvětví všeobecné státní správy. Působil tak v oblasti evidence obyvatelstva, péče o veřejný pořádek a bezpečnost v obvodu, dohledu nad obecní správou či udržování silnic a vodních cest.

NÁVRAT K POLITICKÝM OKRESŮM A OMEZENÍ SAMOSPRÁVY

Podstatné v tomto procesu bylo omezení samosprávných prvků v územní správě, které vyvolalo silný odpor mezi opozičními stranami, jež volaly naopak po posílení samosprávy a také zapojení národnostních menšin do územní správy. Příprava k zavedení účinnosti Organizačního zákona trvala přes rok, takže začal platit na Slovensku a v Podkarpatské Rusi 1. července 1928. V českých zemích nebyl tento termín dodržen a zákon nabyl účinnosti až k 1. prosinci 1928.

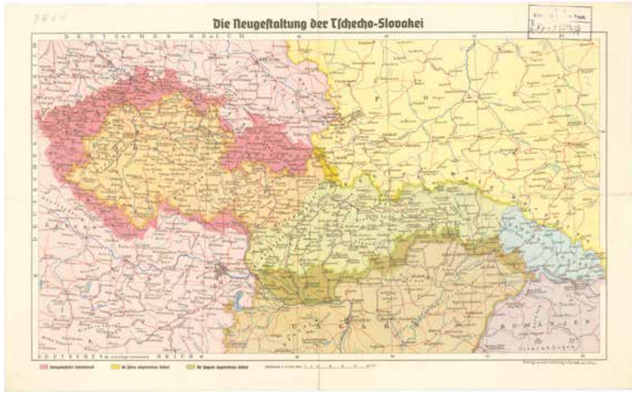
Nejdůležitějšími změnami bylo zrušení žup a vznik čtyř zemských celků se zemskými úřady v čele se zemským prezidentem jmenovaným prezidentem republiky. Zemské úřady v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nahradily zemské politické správy a na Slovensku župní úřady. Nejvyšším článkem územní samosprávy byla zemská samospráva se zemskými zastupitelstvy, která volila zemské výbory. Zemský prezident předsedal zemskému zastupitelstvu i zemskému výboru.

Zastupitelstvo země České mělo 120 členů a země Moravskoslezské 60 členů. Došlo tak k postátnění okresní a zemské samosprávy (a definitivnímu odstranění dvojkolejnosti správy), posílení postavení vlády a upevnění pravomocí správních úřadů. Dosavadní okresní zastupitelstva v Čechách a silniční komise na Moravě byla zrušena. Do nových okresních zastupitelstev, která vznikla v každém politickém okrese, byly voleny pouze dvě třetiny jejích členů a zbylá třetina byla jmenována z řad tzv. odborníků. Volební období bylo šestileté a volby do okresních a zemských zastupitelstev se konaly v letech 1928 a 1935. Počet členů okresních zastupitelstev se pohyboval mezi 18 a 36 členy podle počtu obyvatel okresu. Okresní zastupitelstva pak volila okresní výbory. V čele obou orgánů stál nevolený okresní hejtman, státní úředník jmenovaný ministrem vnitra. Okresní zastupitelstva měla ve svých kompetencích převážně lokální záležitosti. Celkem bylo v roce 1928 v zemi České 103 politických okresů a 223 soudních okresů a v zemi Moravskoslezské 45 politických a 105 soudních okresů.

SLOŽITÁ ČESKO-NĚMECKÁ OTÁZKA

Až do října 1938, resp. do zániku Československa v březnu 1939, fungoval tento třístupňový systém obce – okresy – země bez vážnějších problémů. Myšlenka středního článku mezi zeměmi a okresy však nezapadla a znovu se objevila zejména ve druhé polovině 30. let v souvislosti se snahami o vyrovnání se s českými Němci. Souviselo to i s posunem etnické hranice a změnou národnostních poměrů. Od poloviny 19. století docházelo k postupnému pronikání českého obyvatelstva do dříve čistě německých pohraničních oblastí a ke zmenšování německých jazykových ostrovů ve vnitrozemí.

Zatímco při sčítání v roce 1880 bylo z celkem 312 soudních okresů na území Česka 104 německých (s více jak 80 % Němců), 39 smíšených (20 až 80 % Němců) a 169 českých (s podílem Němců pod 20 %), v roce 1900 to již bylo z 320 soudních okresů 103 německých, 41 smíšených a 176 českých. Nejvýraznější posun nastal v roce 1930, kdy z 328 soudních okresů bylo německých již jen 90, smíšených 48 a českých 190. Zajímavé se poté jeví skutečnost, že k vymezení hranic německého záboru po Mnichovu na podzim 1938 byly použity výsledky sčítání z roku 1910, které byly podobné těm z roku 1900, a neodpovídaly tak již reálné situaci.



Národnostní struktura Československa po roce 1918
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Rozdělená správa
1938–1945

SITUACE PO MNICHOVSKÉ DOHODĚ

Přijetím rozhodnutí velmocí na konferenci v Mnichově ze září 1938 došlo k odstoupení části území republiky Německu, Maďarsku a Polsku. To se neobešlo beze změn v oblasti správy v odtržených územích a jejich zařazení do správních struktur nových států. Díky změně hranic zanikla nebo byla rozdělena i řada správních celků. Doba (pouhých 167 dní), po kterou trvala tzv. druhá republika, byla velmi krátká na to, aby byly vyřešeny všechny problémy územní správy a samosprávy, které nové uspořádání státu přineslo.

PROTEKTORÁT A SPRÁVNÍ REFORMY

Po 15. březnu 1939 a vzniku tzv. Protektorátu Čechy a Morava došlo ke změnám v územní správě i na tomto území, kdy vedle sebe existovala protektorátní správa a vlastní německá říšská správa. Protektorátní správa, ačkoliv formálně navazovala na stav před rokem 1939 a v čele měla protektorátní vládu a tzv. státního prezidenta E. Háchu, byla pod přímou (dosazení němečtí úředníci zejména u zemských úřadů) i nepřímou kontrolou Němců. Správa byla od roku 1942 vykonávána „z příkazu a z vůle říše". Německá říšská správa se projevila podle říšskoněmeckého vzoru vznikem tzv. dohlížecích okresů – oberlandrátů. Pravomoc oberlandrátů byla dvojí: jednak byly nejnižšími správními úřady pro německé obyvatelstvo a jednak byly současně kontrolními orgány, které vykonávaly dozor nad okresními a obecními úřady ve svých správních obvodech.

Nejvyšším orgánem říšské správy byl Úřad říšského protektora v čele s říšským protektorem (po atentátu na R. Heydricha fakticky řízený státním tajemníkem K. H. Frankem) se sídlem v Praze (do roku 1941 existovala jeho expozitura v Brně). Jednotlivé oberlandráty zahrnovaly jeden až šest politických okresů a během okupace prošly několika změnami. Pravomoce oberlandrátů začaly nabobtnávat a z původně menších úřadů se staly rozsáhlé úřady s poměrně vysokým počtem úředníků, což se rozhodně neshodovalo se záměry říšských míst. Proto byl počet 20 oberlandrátů z roku 1939 v roce 1940 zredukován na 15 a v roce 1942 na pouhých 7 (Praha, Brno, České Budějovice, Hradec Králové, Jihlava, Olomouc a Plzeň). V souvislosti s tím vznikla instituce „vedoucích okresních hejtmanů" později přezvaná na „hejtmany s rozšířenou působností", jejichž hejtmanství převzalo dohlížecí funkci rušených oberlandrátů.

V roce 1944 došlo ke zrušení oberlandrátu Praha. Jeho kompetence přešly na Magistrát hl. m. Prahy (na město se zvláštním statutem). Současně byla jeho územní působnost rozšířená na dva sousední venkovské politické okresy. Velikosti tyto jednotky odpovídaly zhruba neuskutečněnému krajskému/župnímu zřízení z let 1920 až 1928. Důvodem této redukce bylo zejména zlevnění a zefektivnění správy v důsledku pokračující války a hlavně přenesení pravomocí na protektorátní úřady, které se dostávaly pod stále silnější německou kontrolu (pozice většiny okresních hejtmanů byly obsazeny Němci, v případě pozic „hejtmanů s rozšířenou působností" výhradně Němci a na zemských úřadech měli rozhodující slovo němečtí viceprezidenti).

Správa v Protektorátu Čechy a Morava v letech 1939 až 1940
Autoři: Tomáš Burda, Jan Němeček

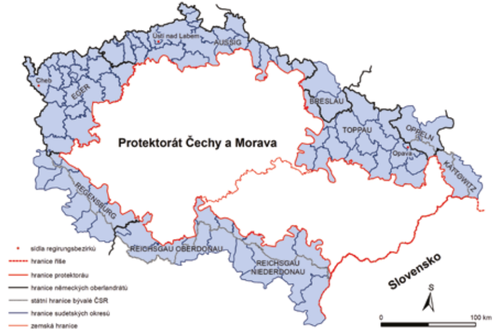
Správa v Protektorátu Čechy a Morava v letech 1940 až 1942
Autoři: Tomáš Burda, Jan Němeček

Správa v Protektorátu Čechy a Morava v letech 1942 až 1945
Autor: Jan Němeček

Došlo také, v rámci úspor a zjednodušení správy, k postupné redukci politických okresů a zániku některých soudních okresů. Po tzv. Heydrichově správní reformě uskutečněné k 15. červnu 1942 zůstalo na území protektorátu 67 politických okresů (44 v Čechách a 23 na Moravě) a 186 soudních okresů (125 v Čechách a 61 na Moravě). V roce 1941 byla upravena soudní správa a poprvé v některých případech nebyla respektována českomoravská zemská hranice.

Došlo k tomu připojením soudního okresu Polná k politickému okresu Jihlava a soudního okresu Přibyslav k politickému okresu Nové Město na Moravě. Po roce 1940 byla také přičleněna velká část dnešního Kraje Vysočina a politického okresu Jindřichův Hradec k oberlandrátu Jihlava.

Územní samospráva byla silně omezena. Nejprve došlo k rozpuštění většiny okresních zastupitelstev a přenesení jejich pravomocí na okresní hejtmany, v roce 1940 pak byla rozpuštěna i zemská zastupitelstva. Obecní zastupitelstva byla rozpuštěna zejména v obcích s německou menšinou, kde došlo ke jmenování vládních komisařů.



Správa na odstoupených územích / *Autor: Tomáš Burda*

PŘÍPRAVA NA REORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY V TŘETÍ ŘÍŠI – ŽUPA SUDETENGAU

V období od října 1938 do dubna 1939 na území většiny tzv. Sudet (tedy na území přibližně od Domažlicka po Hlučínsko) vznikla Sudetská župa – Sudetengau. Správním centrem sudecké župy byl Liberec. Župa se členila na tři „vládní okresy" Regierungsbezirk se správními centry (sídly „vládních prezidentů) v Chebu, Ústí nad Labem a Opavě. Tyto „vládní okresy" se dále dělily na 53 venkovských okresů – Landkreis a pět měst se zvláštním postavením - Stadtkreis. (vládní okres Cheb: města Karlovy Vary, Cheb a 17 venkovských okresů; (vládní okres Ústí nad Labem: Ústí nad Labem, Liberec a 20 venkovských okresů; vládní okres Opava: Opava a 16 venkovských okresů). V odstoupených územích zanikly tedy politické a některé soudní okresy). Župa Sudetengau se měla stát vzorovou župou pro pozdější reorganizaci veřejné správy v celé Třetí říši.

Zbytek území odstoupeného Německu byl podřízen župám se sídly na území dnešního Německa a Rakouska (k župě Bavorská Východní marka – Bayerische Ostmark a v tzv. Ostmarce k župám Horní Podunají – Oberdonau a Dolní Podunají – Niederdonau) a byl zorganizován podobným způsobem jako Sudety bez ohledu na bývalou státní hranici. Některá města na území bývalého Československa se tak stala správními centry území, která ležela za bývalou rakouskou a německou hranicí, a vznikla i nová správní centra jako Železná Ruda. Do správních struktur příslušného státu byla také začleněna území odstoupená Polsku a Maďarsku.

Správní mapa župy Sudetengau
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

13 Obnovená správa v letech 1945–1948

NOVÉ STÁTNÍ HRANICE?

Československo bylo v roce 1945 obnoveno v hranicích platných k 30. září 1938, a to i přes úvahy řady politiků včetně prezidenta Beneše o odstoupení části území (např. Chebsko, Šluknovský a Frýdlantský výběžek nebo Jesenicko) s německým a maďarským obyvatelstvem. V úvahu například přicházelo odstoupení těchto území za určitou kompenzaci, kterou představovala část Kladska a další menší části Německa. Co se týče Podkarpatské Rusi (Zakarpatské Ukrajiny), tak její území bylo smlouvou podepsanou v Moskvě v červnu 1945 odstoupeno Sovětskému svazu (konkrétně Ukrajinské sovětské socialistické republice). Ve smlouvě bylo odkazováno na „přání obyvatel", které vyjádřili například ve veřejných hlasováních. Ta ale byla vedená pod taktovkou sovětských orgánů.

ÚZEMNÍ SPRÁVA

Také územní správa byla obnovena v podobě územních celků ve stavu k 30. září 1938 s tím rozdílem, že agendu zemských, okresních a místních úřadů a zastupitelstev převzaly příslušné národní výbory. Národní výbory byly zřízeny na základě dekretů prezidenta Beneše v důsledku jednání londýnské vlády s moskevským vedením KSČ. Prezident Beneš si však představoval, že národní výbory budou pouze přechodným řešením a v dalším vývoji dojde k obnovení klasické samosprávy. V oblastech odtržených v roce 1938 pak jejich roli plnily správní komise. Tento stav byl stvrzen dekretem prezidenta republiky z 27. října 1945.

Národní výbory přes veškeré deklarace jejich „jednotnosti" plnily de facto funkce samosprávy i státní správy, přičemž zde bylo zachováno právní rozlišení samosprávy a státní správy. Již v počátečním období činnosti národních výborů se objevila klesající tendence vnímat jejich působení jako působení orgánu samosprávy. Docházelo ke zdůrazňování podřízenosti národním výborům vyššího stupně, a to nejen v záležitostech týkajících se pouze státní správy. Výraznější prostor dostaly tyto tendence po únoru 1948, kdy se moci chopili komunisté.

V čele jednotlivých národních výborů stáli předsedové a rady národních výborů. Protože v období války byla celá řada územních jednotek především v českých zemích zrušena, na podzim roku 1945 postupně docházelo k jejich obnovování. Stejně tak byla obnovena i soudní správa s tím, že řada okresních soudů v pohraničí zahájila svoji činnost později, nebo dokonce nebyla vůbec obnovena. Nová politická, hospodářská i národnostní situace (po odsunu Němců) si však vyžádala úplnou změnu správního systému. Po roce 1946 začaly přípravy nového správního členění Československa, které počítalo se znovuzavedením krajského stupně. Současně však v té době ještě nebyly definitivně odmítnuty ani snahy o zachování zemského zřízení.

Působnost národních výborů byla dvojí povahy. Jelikož nahrazovaly dosavadní orgány obecné správy, byly činné zejména v následujících oblastech: evidence obyvatelstva, řešení spolkových a shromažďovacích záležitostí, státní občanství, dohled nad živnostenským oprávněním, školstvím či sociální a zdravotní péčí. Do kompetencí národních

Územní členění země České a Moravskoslezské v roce 1945
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

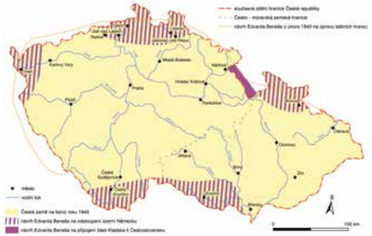
výborů patřila i správa obecního, okresního či zemského jmění. Zvláštní působnost však měly národní výbory v poválečných letech, kdy prováděly konfiskace majetku Němců, Maďarů a kolaborantů, rozhodovaly o přídělech půdy, soustřeďovaly německé obyvatelstvo před jeho odsunem, dohlížely na odevzdávání válečného materiálu či vydávaly osvědčení o národní a státní spolehlivosti.

OMEZENÉ VOLBY

Po parlamentních volbách v roce 1946 došlo k rekonstrukci národních výborů. Volby do jednotlivých národních výborů i prozatímního národního shromáždění se konaly nepřímou volbou volitelů od úrovně místních národních výborů přes okresní národní výbory, až po zemské národní výbory s tím, že k nim byli připuštěni pouze kandidáti stran tzv. Národní fronty. Na základě výsledků voleb do parlamentu v roce 1946 pak došlo k obnovení národních výborů na všech stupních podle výsledků voleb v obvodu příslušného národního výboru. Důsledkem této nepřímé volby bylo praktické převzetí místní (obecní) a především okresní úrovně správy komunistickou stranou, která získala funkci předsedy ve 128 ze 163 okresních národních výborů. K přímým a svobodným volbám do národních výborů tak v tomto období nedošlo. Absolutní vliv nad územní správou komunisté získali po únoru 1948, kdy prostřednictvím tzv. akčních výborů Národní fronty odstranili i zbytky stoupenců jiných politických stran ze správních úřadů.

Organizace územní správy podle prezidentských dekretů / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

Nové a obnovené územní celky na českém území po roce 1945
Autor: Tomáš Burda



Návrh odstoupení území podle londýnské exilové vlády ve prospěch Německa / *Autor: Eva Semotanová*

14 Kraje místo zemí 1949–1960

NÁVRAT KRAJŮ DO SPRÁVNÍHO SYSTÉMU

Nová politická, hospodářská i národnostní situace si vyžádala úplnou změnu správního systému. Po roce 1946 začaly přípravy nového správního členění Československa, které počítalo se znovuzavedením krajského stupně. To mělo reflektovat společenské, politické a hospodářské změny s ohledem na geografické podmínky. Původně mělo jít podle náplně veřejné správy o kontinuální navázání na předchozí správní systém ve smyslu rozdělení samosprávy a státní správy s tím, že již nemusel být brán zřetel na rozdělení českých a německých oblastí. Postupně se začalo ukazovat, že ani zemská hranice nebude překážkou nového územního členění. Z politického hlediska byla tato cesta ulehčena i skutečností, že tradiční pravicové strany, které trvale podporovaly zemské zřízení, nebyly po roce 1945 obnoveny.

PRÁCE NA REFORMĚ

Po únoru 1948 a nástupu monopolu komunistické strany bylo jasné, že nové správní členění bude nástrojem centralizace státní moci, a že samosprávný prvek bude zcela zrušen. Samospráva byla sloučena se státní správou a formalizována. Krajská podoba územního členění byla zakotvena i v nové ústavě z 9. května 1948. Práce na přípravě nového krajského členění probíhaly v gesci Ministerstva vnitra od léta do konce roku 1948. Kraje byly vnímány jako modernější řešení než stávající země. Zjevně se zde projevila snaha o rozdělení velkých celků do menších, z centra snadněji ovladatelných a s postátněnou územní správou.

Samotná příprava zákona o krajském uspořádání proběhla v několika fázích poměrně rychle v průběhu druhé poloviny roku 1948. Kromě několika variant členění se dospělo k tomu, že kraje budou vymezeny prostřednictvím souvislého území okresů. Dále byla diskutována příslušnost sporných území k jednotlivým krajům. Z hlediska vymezení krajů hrála důležitou roli snaha o snížení regionálních rozdílů a podpoření rozvoje především periferních oblastí, což bylo v souladu s tehdejšími ekonomickými a sociálními záměry na rovnoměrný rozvoj celého území. Předmětem diskuse byl především vznik Jihlavského kraje. Nakonec byl tento návrh s menšími úpravami (rozdělení východních Čech na Pardubický a Hradecký kraj) akceptován a 21. prosince 1948 byl zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, přijat.

NOVÉ KRAJE

Nové kraje začaly fungovat jako instituce státní správy 1. února 1949. Na území celého Československa bylo zřízeno celkem 19 krajů, na území Česka jich bylo 13. Došlo ke zrušení zemí a zemských národních výborů. Na nižších stupních došlo ke sloučení soudní a politické správy a k faktickému zrušení samosprávy na všech stupních a rovněž k centralizaci správy. Jako správní úřady začaly působit okresní a krajské národní výbory, v čele s předsedy a radami jednotlivých národních výborů. V sídlech krajů pak až do roku 1954 působily tzv. jednotné národní výbory, které v sobě spojovaly funkce městského a okresního národního výboru a vznikly tak místní a městské národní výbory (v sídlech krajů plnily i funkce okresního národního výboru a byl zřízen i okresní národní výbor pro přilehlý okres).

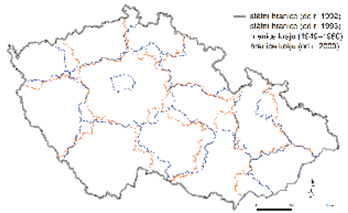
VÝVOJ KRAJSKÉHO ČLENĚNÍ NA PŘÍKLADU ÚZEMÍ DNEŠNÍHO KRAJE VYSOČINA

Středem Kraje Vysočina prochází původní zemská českomoravská hranice. V minulosti náležel tento vcelku málo zalidněný region s mírně zvlněnou krajinou Českomoravské vrchoviny k několika českým i moravským krajům. Byly to především Bechyňský a Čáslavský kraj a na moravské straně Jihlavský a Znojemský kraj. Pokud bychom promítli region Vysočinu do krajského uspořádání z let 1751–1850, obsahoval by části Táborského, Čáslavského, Jihlavského a Znojemského kraje. V letech 1850–1855 zasahoval do prostoru nynější oblasti Vysočiny Budějovický, Pardubický a Brněnský kraj, v letech 1855–1860/1868 Táborský, Čáslavský a Jihlavský a Znojemský kraj.

Zemskou hranici respektovalo i navrhované župní zřízení z roku 1920. Teprve rok 1949 znamená její porušení a vznik Jihlavského kraje velmi podobného Kraji Vysočina svým rozsahem a vymezením hranic. Obě územní jednotky jsou okrouhlého tvaru, identifikují se s oblastí Českomoravské vrchoviny, z kraje Vysočina se však přesunulo Dačicko do Jihočeského kraje, zemská hranice oběma kraji pochází po severovýchodní diagonále. V letech 1960–1990 by byl Kraj Vysočina tvořen z částí tehdejších krajů Jihočeského (s Dačickem), Jihomoravského a Východočeského.

Správní členění podle krajů a okresů v letech 1949–1960
Autor: Tomáš Burda

Správní členění Československa k 1. únoru 1949
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR



Srovnání podoby krajů z let 1949–1960 a současných samosprávných krajů */ Autor: Tomáš Burda*

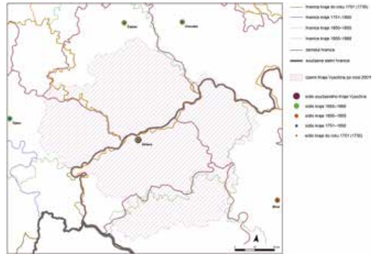
Příklad nové vymezeného kraje – Jihlavský kraj k 1. lednu 1951
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

JAROMÍR KORČÁK

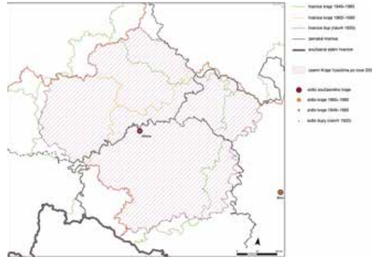
Narodil se 12. 7. 1895 ve Vrážném u Jevíčka. Po maturitě v Jevíčku studoval na Univerzitě Karlově v Praze, kde jako žák V. Dvorského obhájil roku 1922 disertaci. Po ročním studijním pobytu v Bělehradě pak nastoupil do Státního úřadu statistického, kde dosáhl titulu odborového rady (1935). V té době zpracoval některé ze svých klíčových prací, mj. monografie Vylidňování jižních Čech (1929) a geopolitické Geografické základy Československa, jeho kmenové oblasti (1938). Vrcholnou praci je pak článek Přírodní dualita statistického rozložení z roku 1941, jímž vlastně položil základ matematicko-geografickému pojetí oboru (tzv. albertovské školy).

Až po 2. světové válce nastoupil pedagogickou dráhu, napřed na Vysoké škole obchodní, po jmenování profesorem roku 1951 pak nastoupil na Přírodovědeckou fakultu UK, kde se stal vedoucím katedry geografie. 1961/62–69 byl také předsedou Československé společnosti zeměpisné. Poválečné výzkumy shrnul do klasické učebnice Zeměpis Československa (1960, spoluautor) a se zpožděním i do monografie Geografie obyvatelstva ve statistické syntéze. Zemřel 6. října 1989 v Praze.

Významný vliv na koncepci krajského členění po roce 1949 měly především jeho návrhy krajského členění, které byly zveřejněny již ve 30. letech. Použity byly také návrhy regionalizace Československa, které prof. Korčák zpracovával s dalšími geografy, přičemž inspiraci hledali také v župním zřízení.



Území současného Kraje Vysočina v letech 1714–1862
Autoři: Tomáš Burda a Eva Semotanová



Území současného Kraje Vysočina od roku 1949 do současnosti
Autoři: Tomáš Burda a Eva Semotanová

15 Správa v období socialismu 1960–1990

ZMĚNY PO „VÍTĚZSTVÍ SOCIALISMU“

Vývoj ve společnosti spojený s budováním socialismu sovětského typu a plným nástupem totalitního režimu, již druhého ve 20. století, vedl také k posunu názorů na podobu vnějšího prostředí, ve kterém se tento proces měl odehrávat. Stávající územně správní členění přestalo vyhovovat, zejména vadilo rozdělení státu na dosavadní kraje, které vznikly za jiných politických, hospodářských a společenských podmínek v období, které bylo ovlivněné předchozím vývojem. Nevyhovovalo potřebám centrálně plánovaného hospodářství, které kladlo důraz na materiálně a energeticky náročný těžký průmysl, energetiku a velké výrobní celky.

Podstatným důvodem pro nové územní uspořádání byla rovněž snaha přejít z rezortního na územní řízení ekonomiky, což by vyžadovalo větší územní celky. Tato změna se nakonec neuskutečnila, úvahy o ní však výrazně ovlivnily přijetí nového územně správního členění. Změna ve formě státního zřízení, v němž nová ústava z roku 1960 vyhlásila „vítězství“ socialismu v Československu, byla ideologickým zdůvodněním změny územního uspořádání.

KRAJE A OKRESY Z ROKU 1960

Při vytváření nových krajů se vycházelo z představy o ekonomicko-geografických oblastech vytvářejících se v průběhu 50. let se snahou vytvořit velké ekonomické rajóny. Tyto představy odpovídaly i tehdejšímu vývoji v jiných tzv. socialistických zemích. V rámci těchto úvah byla opomenuta některá přirozená mezoregionální centra. Kraje měly mít přes jeden milion obyvatel a rozlohu okolo 10 000 km². Nových krajů tak bylo na území dnešního Česka zřízeno sedm, přičemž Praha tvoří samostatnou územní jednotku. V celém Československu jich bylo celkem deset. Zvlášť byl zdůrazněn význam hlavního města Prahy. Praha získala statut samostatného kraje.

Správní rozdělení Československa od roku 1960
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Na nižší hierarchické úrovni bylo určeno 58 základních hospodářských oblastí. Ty pak byly doplněny pro potřebu administrativního členění o další okresní centra, a tak došlo k redukci počtu okresů ze 179 na 75 (1. 1. 1996 stoupl počet okresů na 76 zřízením okresu Jeseník). Tato reforma představovala výrazné narušení kontinuity dosavadního územního uspořádání na okresní úrovni.

ÚZEMNÍ SPRÁVA V RUKOU KSČ

Politické řízení, státní správa a řízení hospodářství již byly úzce spojeny. Krajské výbory KSČ spolu s krajskými národními výbory (KNV) rozhodovaly o všech oblastech života společnosti v území a vykonávaly rozhodnutí centrálních stranických a vládních orgánů. Krajské výbory KSČ řídily územní obvody po stranické linii a působily jako kontrolní a rozhodovací orgány v řadě důležitých oblastí. Po stránce politického řízení jim podléhaly i významné podniky, které byly jinak mimo dosah krajského národního výboru.

Vznikem okresů a krajů z roku 1960 byly zpřetrhány četné vazby v území a přirozené obvody center nezahrnutých mezi nová okresní a krajská města byly v některých případech roztrhány do různých okresů a krajů. Při této správní regionalizaci došlo k závažnému porušení přirozené spádovosti obyvatelstva a k rozporu tohoto územního členění se sociogeografickou regionalizací státu. Především přiřazení Liberce k Ústí nad Labem nebo Olomouce k Ostravě bylo velmi nepřirozené.

V případě administrativního podřízení rovnocenných nebo i významnějších měst městům méně významným (srovnej Bruntál – Krnov, Turnov – Semily, Žatec – Louny, Blansko – Boskovice) to vedlo k růstu významu města, kterému byla ponechána administrativní funkce. Zvláštní status získaly Brno, Ostrava a Plzeň, které byly stejně jako Praha rozděleny na obvody spravované obvodními národními výbory, ovšem obvody v Praze měly postavení okresů.

Funkce státní správy vykonávaly krajské a okresní národní výbory a soudnictví bylo již od roku 1949 územními obvody přizpůsobeno státní správě.

Ukázka nově vymezeného okresu – okres Beroun
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR
Předchůdci tohoto okresu byly okresy Beroun a Hořovice, které vznikly roku 1949.

POKUSY O REFORMU KOLEM ROKU 1968

Pokusy o částečnou reformu systému proběhly v letech 1967–1970, a to především na Slovensku. Tady v krátkém období v letech 1969 až 1971 došlo dokonce ke zrušení krajského členění a správa byla ponechána pouze v okresech. Předtím v roce 1968 došlo ke zvýšení počtu okresů ze 33 na 37 a hlavní město Slovenska Bratislava získalo postavení kraje.

Na jižní Moravě se objevily snahy o restituci Moravy jako územního celku, buď jako jedné části trojfederace (návrh poslanců jihomoravského KNV z června 1968), nebo jako samosprávného územního celku. V českých zemích však nakonec nedošlo v období 1968–1970 k žádné realizaci územních změn.

STŘEDISKOVÉ OBCE

Už od 60. let probíhaly na nejnižší správní úrovni snahy o zavedení střediskové soustavy osídlení a docházelo k preferenci vybraných sídel. Středisková soustava vešla v platnost usnesením vlády ČSR ze dne 24. listopadu 1971. Došlo k rozlišení sídel na střediska osídlení obvodního významu, střediska osídlení místního významu, nestředisková sídla trvalého významu a nestředisková sídla ostatní. Důvodem mělo být zlevnění výkonu státní správy, zajištění přijatelné dostupnosti občanské vybavenosti, obecně také odstranění rozdílů mezi městy a venkovem i optimalizace systému osídlení. Střediskové obce byly cílem investic, tvořily ohniska rozvoje a poskytovaly občanskou vybavenost pro své spádové území.

Na základě střediskové soustavy se připravovalo slučování obcí a vytváření společných místních národních výborů vždy pro několik obcí. Ke slučování obcí docházelo bez ohledu na potřeby a přání jejich obyvatel, takže po roce 1989 se většina takto sloučených obcí opět rozpadla. Reálně fungující správní struktura založená na střediskových obcích byla komplexně zřízena pouze v tehdejším Severomoravském kraji, jinde byly zřízeny výběrově v závislosti na politické úvaze. Tento přístup rovněž přispěl k negativnímu vnímání střediskových obcí.

70. A 80. LÉTA

V uvedených letech nedošlo kromě zmíněné střediskové soustavy osídlení k žádným územním změnám všeobecné správní struktury. Příčinou tohoto stavu byla obava z jakéhokoliv společenského pohybu, který by mohl být takovými změnami vyvolán a zásadní odpor proti jakémukoliv narušení stability politického řízení.

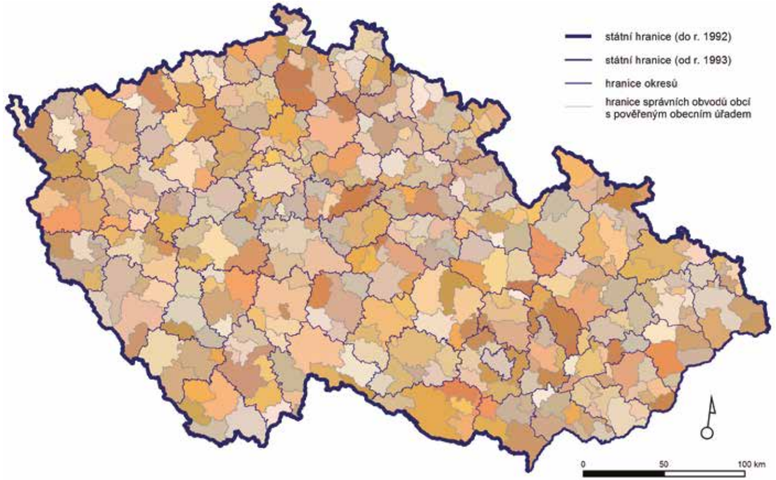
Porovnání vymezení krajů z období let 1949–1960
Autor: Tomáš Burda

OBNOVA SAMOSPRÁVY

V roce 1990 došlo ke zrušení národních výborů a vytvoření, resp. obnovení obecní samosprávy. Reforma územně správního členění po pádu totalitního režimu a nástupu demokracie byla jednou z řady transformačních procesů po roce 1989. Její potřeba byla velmi naléhavá, protože dosavadní správní členění neodpovídalo požadavkům nové doby jak po stránce podoby územních jednotek a jejich hierarchického uspořádání, tak zejména co do náplně výkonu správy. Šlo o demokratizaci správy na všech jejích stupních nejen v podobě představitelů a institucí, ale také množstvím úkolů, na kterých se územní správa měla nově podílet, zejména o rozbití dosavadních komunistických struktur moci a obnovení územní samosprávy pokud možno na všech správních úrovních.

V listopadu 1990 byly zrušeny krajské národní výbory (orgány politicko-mocenské správy), nikoliv kraje (jako územní jednotky vzniklé v roce 1960). Ty jako správní kraje existují dál až do současnosti. Soudy, policie, decentralizovaná ministerská pracoviště, orgány České obchodní inspekce atd. fungovaly, případně dosud fungují, v obvodech těchto krajů. Okresní národní výbory byly přetransformovány na okresní úřady v čele s přednostou, ale i zde nedošlo ke zřízení okresních zastupitelstev. Byla zřízena pouze okresní shromáždění, která měla zastupovat obce na území okresu a byla volena nepřímo zastupiteli jednotlivých obcí podle počtu obyvatel. Počet členů shromáždění se pohyboval mezi 40 a 70. Shromáždění kontrolovala činnost okresních úřadů, prosazovala zájmy obcí u okresního úřadu a rozhodovala o přidělení části dotačních prostředků obcím. V Brně, Plzni a Praze plnila funkce okresního shromáždění městská zastupitelstva.

Okresní shromáždění byla zrušena v roce 2000. Mluvilo se i o změnách počtu okresů a rozpoutala se diskuse o nových územních celcích. Ze snahy mnoha měst (mj. Dačice, Turnov, Varnsdorf aj.) nakonec došlo v roce 1996 pouze k vytvoření okresu Jeseník. Právě finanční a další náročnost této transformace pak byly jedním z impulsů zintenzivnění prací na vytvoření nových samosprávných krajů.

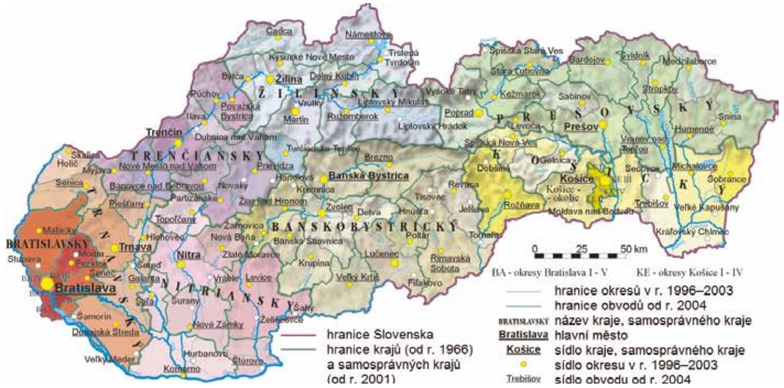


Správní členění k roku 1999 / *Autor: Tomáš Burda*
V roce 1999 ještě nefungovaly samosprávné kraje a neexistovaly ani správní obvody obcí s rozšířenou působností. V mapě nejsou vyznačeny kraje jako územní jednotky z roku 1960, které doposud nebyly zrušeny, avšak jejich orgány (krajské národní výbory) byly zrušeny již v roce 1990.

VZNIK OBCÍ S POVĚŘENÝM OBECNÍM ÚŘADEM

K překotnému vývoji došlo také na nejnižší úrovni obcí, kde byl velmi rychle demontován systém střediskových obcí a počet samostatných obcí vzrostl v průběhu roku 1990 z přibližně 4100, což byl nejnižší počet v naší novodobé historii, na 5769 (k 24. listopadu, kdy proběhly první volby do zastupitelstev obcí). Zároveň došlo velmi rychle již v roce 1990 ke zřízení 378 obvodů pověřených obecních úřadů, tzv. obcí II. typu, pro výkon základní státní správy. Jejich počet byl později zvýšen na 388. Na místně příslušné městské nebo obecní úřady byly přeneseny pravomoci a staly se pro řadu agend ve správním řízení orgány první instance, šlo například o matriční nebo stavební úřady. V sídlech těchto úřadů pak byly zřizovány i jiné správní úřady jako finanční úřady, úřady práce a další. Pověřené obecní úřady tedy vykonávají státní správu.

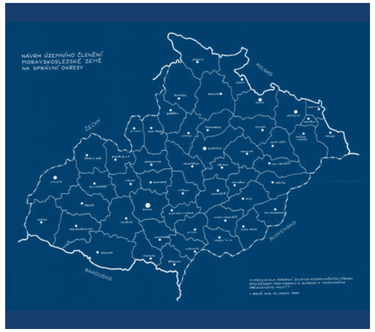
Při vzniku správních obvodů pověřených obecních úřadů nebyla stanovena žádná velikostní kritéria jako např. později u správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem jsou velikostně velmi rozdílné. V současné době je mezi těmito obcemi např. Chodov s 13 547 obyvateli (k 1. 1. 2018), ale také např. Vranov nad Dyjí s 824 obyvateli.



Správní členění na Slovensku po roce 1996 / *Autor: Daniel Gurňák*

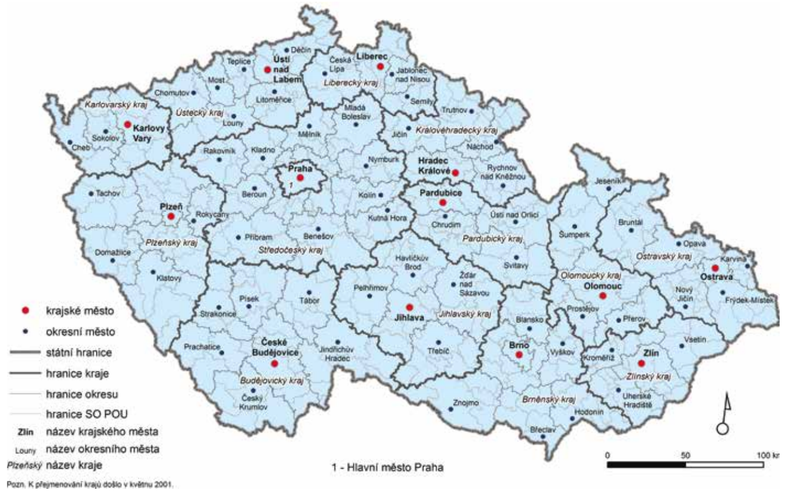
ODLOŽENÍ REFOREM VEŘEJNÉ SPRÁVY

Před pokračováním správní reformy dostaly přednost zdánlivě naléhavější transformační kroky jako hospodářská a sociální reforma, a další potřebné změny ve správní oblasti byly pomalu odsouvány. Dělo se tak především z důvodu omezených finančních možností státu, širokého spektra názorů na podobu územního uspořádání, komplikovaného především po volbách v roce 1992, existence problémů s uspořádáním vztahů mezi českou a slovenskou částí republiky a nutnosti brát zřetel i na názory části politiků z Moravy, kteří požadovali návrat k zemskému členění. V novém kontextu samostatného Česka muselo dojít k opětovnému přehodnocení podoby připravovaných správních reforem. Teprve od poloviny 90. let se znovu rozbíhaly jejich přípravy.



Alternativní návrh uspořádání Moravy a Slezska z ledna roku 1990
Zdroj: soukromá sbírka Tomáše Grima

17 Vznik krajů jako vyšších územních samosprávných celků
1997–2000



Správní členění v letech 2001 a 2002 / *Autor: Tomáš Burda*

NÁVRAT ZEMSKÉHO ČLENĚNÍ, NEBO NOVÉ KRAJE?

Od počátku úvah o reformách byla diskutována především právní, ekonomická, historická a v neposlední řadě také geografická hlediska. Základní otázkou byla volba charakteru vyšších územně správních celků ve smyslu zemského nebo krajského zřízení. V rámci vlády České republiky byl v roce 1991 vytvořen vládní výbor pro zemské zřízení, který vypracoval osm variant. Tyto varianty představovaly různé verze zemského nebo krajského zřízení, případně jejich kombinace. Ačkoliv se původně vláda klonila spíše k zemskému zřízení, po rozpadu Československa jednoznačně převládly obavy z dalšího dělení republiky a zemské zřízení bylo odsunuto. Nicméně ještě původní znění Ústavy ČR z roku 1993 zachovávalo možnost krajského i zemského zřízení v dalším vývoji.

Mezi zmíněnými návrhy se objevily např. zemské uspořádání s třemi zeměmi (nově měla být samostatnou zemí Praha a její okolí), návrh 27 nebo 31 samosprávných celků nebo pouhá modifikace členění z let 1960–1990 se vznikem regionu Střední Morava. Postupně se však docházelo k variantě velmi podobné té, která již fungovala v letech 1949–1960 se samostatným postavením Prahy. Původně se počítalo s rozdělením několika stávajících okresů: část okresu Děčín (Šluknovsko) k Libereckému kraji, část okresu Jindřichův Hradec (Dačicko) k Jihlavskému (dnes Kraji Vysočina), rozdělení Bruntálska mezi Olomoucký a Ostravský kraj (dnes Moravskoslezský kraj), Hodonín a Vsetín mezi Zlínský a Brněnský, resp. Ostravský kraj.

Jedním z největších problémů se ukázala být podoba Jihlavského kraje. Původně byl navrhován pouze na území okresů Jihlava, Havlíčkův Brod a Pelhřimov (případně s připojením Dačicka). Nakonec zvítězila rozsáhlejší varianta i s okresy Třebíč a Žďár nad Sázavou, jejímž cílem bylo posílit postavení Jihlavy, a doplnit tak systém mezoregionálních středisek a zároveň pomoci hospodářsky slabšímu regionu Vysočiny. Odstředivé tendence v okrajových částech kraje byly zejména v počátcích fungování nového krajského členění výrazné.

VZNIK KRAJŮ, ANEB PRVNÍ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Přirozené tendence k přesunům území mezi kraji existovaly i jinde, především v blízkosti historické zemské hranice na rozhraní krajů Pardubického a Olomouckého. Jednalo se o Svitavsko, Moravskotřebovsko a okolí Jevíčka nebo Šluknovský výběžek. Tyto problémy vznikly především proto, že bylo rozhodnuto nedělit okresy vzniklé v roce 1960 a nové kraje vymezit právě podle těchto jednotek. V prosinci roku 1997 byl tak ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (VÚSC), konečně završen proces vytvoření nových třinácti krajů a samostatného hlavního města Prahy se statutem VÚSC. Postavení Prahy, jako hlavního města, s působností kraje a zároveň i obce, upravuje zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Kraje jsou územními společenstvími občanů s právem na samosprávu. Jejich hlavním úkolem je péče o hospodářský, sociální, ekologický a kulturní rozvoj území. Konkrétněji se pak jedná o činnosti v oblastech dopravy, sociálních služeb, zdravotnictví, školství, regionálního rozvoje či bezpečnosti. V čele kraje stojí krajská zastupitelstva a rady kraje s volenými hejtmany, počet členů zastupitelstva a rad určuje počet obyvatel příslušného územního celku. Paradoxně však ani po přijetí nového územněsprávního členění státu nebylo zrušeno předchozí územní členění státu z roku 1960, a nedošlo k tomu ani po ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002.

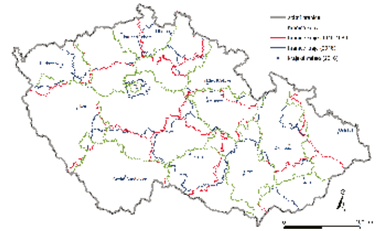
FUNGOVÁNÍ KRAJŮ

Samosprávné kraje vznikly k 1. lednu 2000 a po přechodném období, ve kterém na podzim roku 2000 proběhly volby do krajských zastupitelstev, začaly od 1. ledna 2001 fungovat naplno. Záhy po ustanovení krajů se objevily požadavky na změnu krajské hranice, předtím však došlo ke změně názvů některých krajů, které se většinou přizpůsobily zažitým názvům celků nebo přírodním a historickým podmínkám (Jihlavský kraj na Vysočinu a později na Kraj Vysočina, Budějovický na Jihočeský, Brněnský na Jihomoravský a Ostravský na Moravskoslezský).

K prvním změnám hranic samosprávných krajů došlo již k 1. lednu 2005, a to celkem u 28 obcí, které byly přesunuty z Kraje Vysočina do Jihomoravského kraje v okolí Nedvědice a z Moravskoslezského kraje do Olomouckého (Moravský Beroun). Tento relativně malý počet změn oproti původním požadavkům na změny krajské příslušnosti souvisel také s již několikaletou zkušeností s fungováním krajských samospráv, které často vystupovaly proti ústředním institucím na obranu zájmů občanů svých regionů.

Obce, které v minulosti žádaly o změnu krajských hranic, jsou dnes již plně zakotveny v krajských strukturách (mají například své krajské zastupitele, jsou zapojeny v různých aktivitách krajů a jejich rozvojových strategiích).

Ukázka nově vzniklého kraje – Zlínský kraj
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR



Srovnání současných samosprávných krajů, krajů z let 1949–1960 a žup / *Autor: Tomáš Burda*

Výřez změn hranice mezi Krajem Vysočina a Jihomoravským krajem
Autoři: Tomáš Burda a Petr Svoboda

18 Vznik obcí s rozšířenou působností 2000–2003

DRUHÁ FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

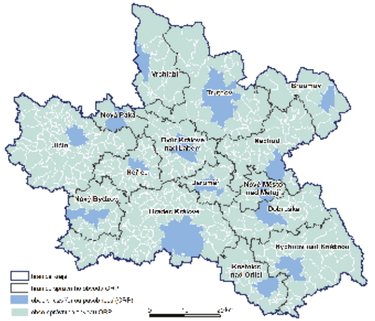
Cílem další fáze reformy správy bylo přenesení výkonu státní správy z okresních úřadů jednak na kraje, ale především na nově vytvořené jednotky státní správy, které měly vyhovovat potřebám správy lépe než stávající okresy. Mělo dojít k zefektivnění výkonu státní správy a jejímu přiblížení občanům, k její dekoncentraci a decentralizaci. Řada správních úkonů dosud vykonávaná na úrovni obcí s pověřeným obecním úřadem měla být také přenesena na nově vzniklé jednotky.

V roce 2000 byl schválen soubor zákonů o veřejné správě, jimiž byla mimo jiné připravena půda pro zrušení okresních úřadů a zřízení obcí s pověřením III. stupně. Opět se začalo diskutovat o počtu a velikosti jednotek. Jejich obvody měly mít minimálně 15 000 obyvatel, určitou rozlohu a tvořit ucelený spádový region (mikroregion), centra měla respektovat dosavadní krajské členění. Tato kritéria byla postupně doplňována dalšími, jako byl požadavek dostupnosti do centra ze všech obcí obvodu do určité vzdálenosti.

NÁVRHY ČLENĚNÍ A VÝSLEDNÝ STAV

První návrh na vytvoření mikroregionálních jednotek provedený tzv. „kružítkovou metodou" však vyvolal mezi odborníky, zástupci samosprávy i laickou veřejností velké diskuse. Počítal se 179 jednotkami, nerespektoval geografické podmínky (členitost terénu, dopravní dostupnost), ani přirozenou spádovost mikroregionů či historické vazby.

Druhý návrh byl vypracován už za účasti geografů z Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, Masarykovy univerzity i z dalších odborných pracovišť a vycházel z metody sociogeografické regionalizace a již lépe vyhovoval požadavkům státní správy i obcí. Ten byl vzat jako základ zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a prováděcí vyhlášky k němu, vyhlášky Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., která stanovila jejich správní obvody. Tyto obvody byly kvůli své velikosti a rozsahu působnosti nazývány také jako „malé okresy". Díky snaze řady měst, jejich zástupců v parlamentu i lobování krajů a také pro přiblížení výkonu státní správy občanům bylo při projednávání zákona v parlamentu rozhodnuto o rozšíření počtu jednotek na konečných 205.



Správní obvody obcí s rozšířenou působností na příkladu Královéhradeckého kraje / *Autor: Petr Svoboda*

Největší zásah představovalo projednávání návrhu v Senátu, kde došlo k navýšení obcí s rozšířenou působností celkem o jedenáct sídel (např. Týn nad Vltavou, Králíky nebo Blatná). Přitom se přihlíželo také k názorům místních samospráv (v rámci tzv. map přání) a ve sporných případech (Dačicko) i k názorům občanů.

V řadě případů došlo k porušení dosavadních okresních hranic, neboť obcím bylo sděleno, že okresy budou brzy zrušeny (což se však dodnes nestalo), v důsledku čehož okresní hranice při výběru (resp. při vyjádření přání samosprávy), pod kterou obec s rozšířenou působností chtějí spadat, není třeba vůbec respektovat. Výsledkem pak mimo jiné bylo, že celkem 152 obcí spadalo do obvodu obce s rozšířenou působností (ORP) mimo svůj původní okres (například okres Frýdek-Místek byl rozdělen do celkem osmi obvodů ORP).

U většiny obcí byl tento původně neplánovaný nesoulad nouzově vyřešen vyhláškou č. 513/2006 Sb., kterou se měnila dosavadní vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů Prahy. Jednalo se tehdy o přesun 119 obcí s účinností od 1. ledna 2007. Poměrně problematické je dodnes správní uspořádání i v zázemí velkých měst. Původní městské okresy Brno-město, Ostrava a Plzeň-město se celé přetransformovaly do jednoho obvodu obce s rozšířenou působností. Z území okresu Praha-západ pak byl vytvořen obvod ORP Černošice a z území okresu Praha-východ obvody ORP Brandýs nad Labem – Stará Boleslav a Říčany.

Velkým problémem současné státní správy je porušení její skladebnosti, kdy území nižší územně správní jednotky nepřesahuje hranice územně správní jednotky vyšší. Řešením by mělo být přijetí nového zákona o územně správním členění státu, který by daný stav zjednodušil ve smyslu struktury kraj – okres – správní obvod ORP – obec (přičemž okresy budou vymezeny pomocí obvodů ORP) a zajistit tak úplnou skladebnost územně správních jednotek.

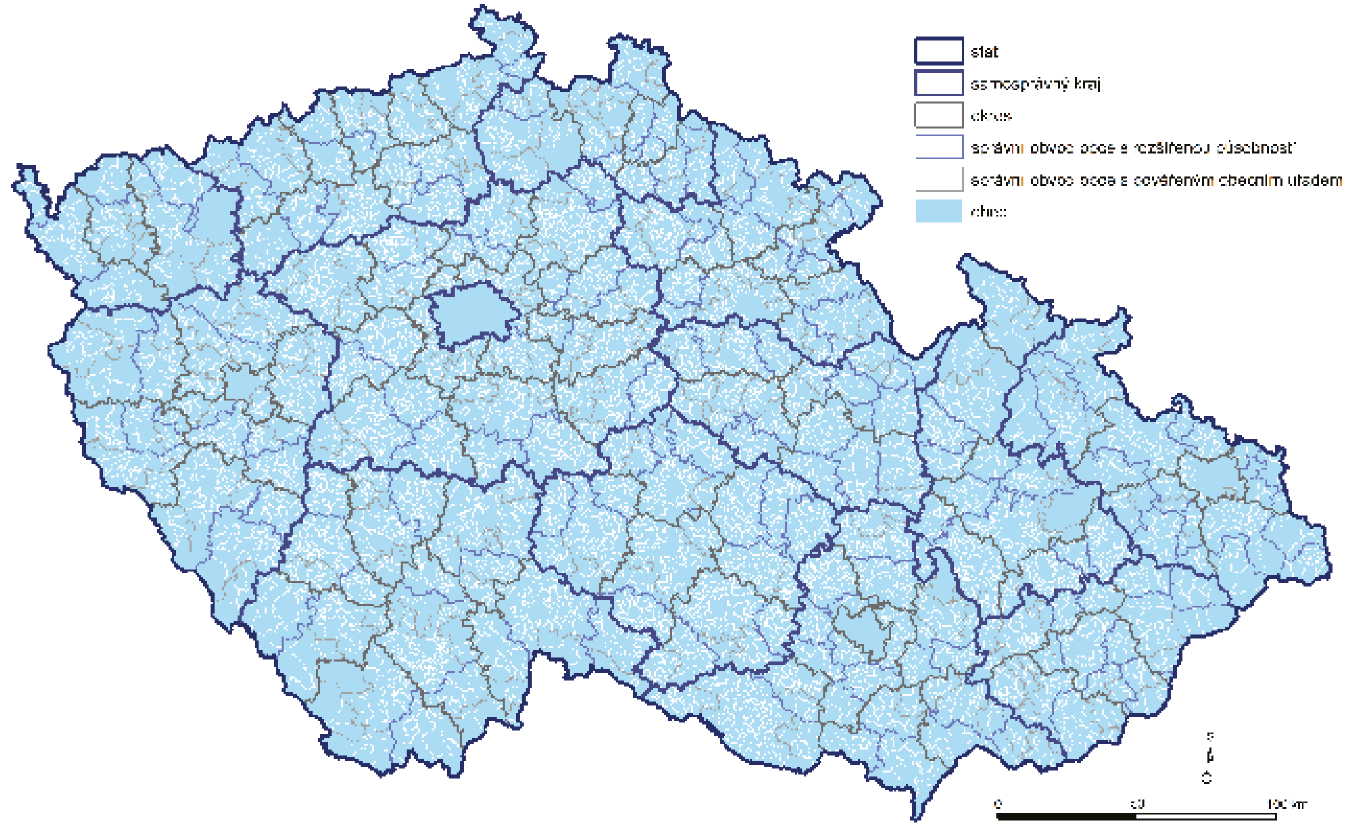
Správní obvody obcí s rozšířenou působností v hranicích krajů a státu / *Autor: Petr Svoboda*

KOMPETENCE ORP

Pro občana je asi nejviditelnější činností úřadů ORP vydávání osobních dokladů. Jedná se o vydávání cestovních dokladů a občanských a řidičských průkazů. Na orgány ORP dále přešla státní správa zejména v oblastech evidence obyvatelstva, registru motorových vozidel, živnostenských oprávnění, výplaty sociálních dávek a sociálně-právní ochrany dětí, péče o staré a zdravotně postižené osoby, vodoprávních řízení, odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí, správy na úseku lesů, myslivosti a rybářství a dopravy a silničního hospodářství.

STATISTIKA:

Průměrná velikost správního obvodu:	45 442 obyv.
Mediánová velikost správního obvodu:	31167 obyv.
Nejlidnatější správní obvod:	Brno (379 527 obyv.)
Nejméně lidnatý správní obvod:	Králíky (8 555 obyv.)
Největší správní obvod:	Znojmo (1242 km²)
Nejmenší správní obvod:	Český Těšín (44 km²)
Nejnižší počet obcí ve správním obvodu:	Brno (1)
Nejvyšší počet obcí ve správním obvodu:	Znojmo (111)



Současné územně správní členění České republiky / *Autor: Petr Svoboda*
Pozn.: Nejsou vyobrazeny kraje z roku 1960.

SOUČASNÝ STAV ÚZEMNÍHO ČLENĚNÍ STÁTU

Během druhé fáze reformy územní veřejné správy v letech 2002–2003 byly zrušeny okresní úřady v 76 okresech a bylo zřízeno 205 obcí s rozšířenou působností. Tyto obce představovaly svým územním vymezením do značné míry návrat k okresům z doby před rokem 1960. Spolu s nově vytvořenými samosprávnými kraji, které rovněž územně do značné míry korespondovaly s kraji existujícími do roku 1960, vytvořily správní obvody obcí s rozšířenou působností základ pro koncepčně nové územně správní členění státu.

Současně však zůstal zachován zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a na jeho základě zřízené okresy a kraje. Zachování okresů a krajů z roku 1960 bylo tehdy podmíněno zejména praktickými potřebami výkonu správy v některých oborech a organizací soudnictví.

Důsledkem uvedené situace je faktická existence dvou koncepčně ne zcela souladných územních členění. Tento problém se pokouší vyřešit návrh zákona o územně správním členění státu, který byl zpracován Ministerstvem vnitra.

V ROCE 2018 EXISTUJE:

6 254 obcí + 4 vojenské újezdy
388 obcí s pověřeným obecním úřadem
205 obcí s rozšířenou působností
76 okresů
13 samosprávných krajů + Praha

Návrh nového zákona o územně správním členění státu předpokládá zrušení zákona č. 36/1960 Sb. a zánik v něm uvedených sedmi (tzv. starých) krajů a samostatné územní jednotky hlavního města. Jedinými kraji tedy nadále zůstanou samosprávné kraje. Základními jednotkami územně správního členění státu mají být obce, správní obvody obcí s rozšířenou působností a samosprávné kraje. Vedle toho se předpokládá existence okresů odvozených od správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Tyto okresy v zásadě odpovídají dosavadním okresům.

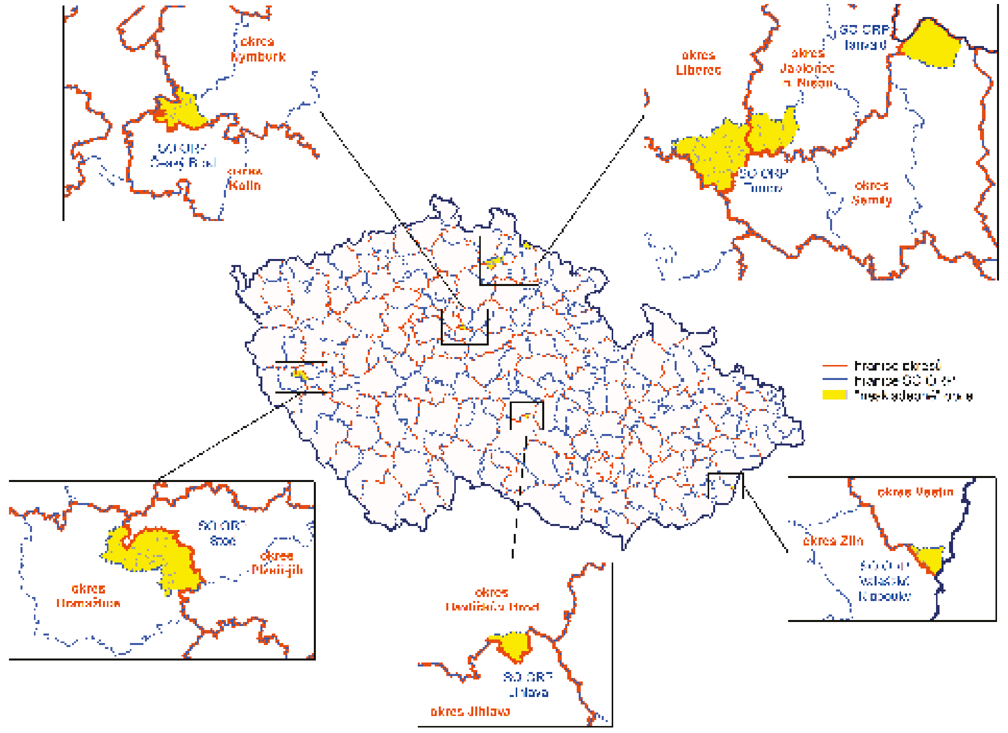
Jednotný základ územně správního členění státu předpokládá rovněž nastolení skladebnosti mezi územně správními celky. Principem skladebnosti je, že území nižší územně správní jednotky nepřesahují hranice vyšší územně správní jednotky. Tento princip není dosud zajištěn mezi okresy a obvody obcí s rozšířenou působností, což přináší problémy mezi některými agendami státní správy (zejména soudní) a územními samosprávami. Zároveň je jednou z příčin roztříštěnosti veřejné správy pro občany.

Správní obvody obcí s rozšířenou působností a správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem jsou sladěny již nyní. 33 obcí, u kterých zatím neexistuje soulad mezi začleněním okresu a začleněním do správního obvodu obce s rozšířenou působností změní svou příslušnost k jednomu z těchto celků, častěji příslušnost k okresu. Tím dojde k nastolení plné skladebnosti všeobecného územně správního členění.

NOVÉ TENDENCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ A JEJICH DOPAD NA ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

V současné době probíhá ve veřejné správě řada procesů, které se zatím neodrážejí v územně správním členění státu, ale dlouhodobě ovlivní výkon veřejné správy v území a jeho uspořádání. K takovým procesům patří zejména digitalizace správy, rušení místní příslušnosti u vybraných agend, nebo výraznější rozlišování kontaktních míst a rozhodovací činnosti. V souvislosti s těmito procesy klesá potřeba přímého osobního kontaktu občanů s veřejnou správou a v konkrétním řešení výkonu veřejné správy v území se bude moci uplatnit zejména efektivnost správy, přehlednost a další systémové vlastnosti ovlivňující kvalitu činnosti veřejné správy. Dá se předpokládat rovněž nárůst spolupráce obcí a rozšiřování forem součinnosti obcí jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. V této souvislosti bude důležité, aby vznikající formy nenarušovaly právě zaváděnou skladebnost územně správního členění a snahu o zvýšení srozumitelnosti veřejné správy pro její klienty.

Konstrukce územně správního členění státu obsažená v navrhovaném zákoně bude ovšem i nadále tvořit pouze základ zmíněného členění. Vedle jednotek obsažených v zákoně budou nadále existovat obce s pověřeným obecním úřadem, stavební úřady (617) a matriční úřady (1275) a jejich správní obvody. Rovněž organizace státní správy v jednotlivých oborech si v některých případech vyžaduje speciální územní členění odchylné od všeobecného územně správního členění státu. Tato členění mohou vznikat nejen v právní rovině, ale i na organizační úrovni při vytváření poboček úřadů a jejich hierarchizaci. Jako příklad je možné uvést finanční správu nebo správu v oboru práce a sociálních věcí a jako příklad od základu odlišného členění daného specifickými potřebami oboru báňskou správu.



Území, která jsou postižena neskladebností okresů se správními obvody obcí s rozšířenou působností
Autor: Petr Svoboda

První fáze reformy veřejné správy

RNDr. Josef Postránecký, náměstek ministra vnitra pro státní službu

Pro účely tohoto příspěvku se první fází reformy veřejné správy míní období let 1998–2001, kdy tato fáze byla spojena především s přípravou a následně realizací vzniku samosprávných krajů v České republice. Cílem je především přiblížit klíčové mezníky a prvky reformy v uvedeném období z hlediska jejího kontextu, koncepčního a legislativního řešení a v neposlední řadě i vlastní realizace.

V České republice byly v průběhu 90. let realizovány velmi zásadní kroky v oblasti celkové politické, ekonomické i společenské transformace, které však nebyly doprovázeny odpovídajícími opatřeními v oblasti potřebných změn systému veřejné správy na všech jejích hierarchických úrovních. Dílčí změny nastaly zejména počátkem 90. let, které však souvisely zejména se zrušením klíčových prvků totalitního režimu a vytvořením elementárních podmínek pro realizaci transformačních procesů (např. zrušení soustavy národních výborů a obnovení obecní samosprávy). Ke klíčovým systémovým změnám v rámci celé veřejné správy se však z různých důvodů nepřistoupilo.

Koncem 90. let tak vznikla situace, kdy nejenže nebyl stále realizován příslušný článek Ústavy ČR předpokládající existenci vyšších územních samosprávných celků (ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, řešil pouze jejich územně správní podobu), ale začaly se stále více projevovat rozevírající se nůžky mezi vývojem přirozené regionální struktury státu a jeho stávajícím systémem územní správy s řadou systémových a funkčních nedostatků. K tomu nově přistoupily i vnější faktory, jako např. pomalá reakce České republiky na silné decentralizační tendence ve vývoji státní správy v Evropě, promítající se i do správní organizace řady veřejných politik. Ostatně Evropská komise ve svém stanovisku z července 1997 k žádosti ČR o členství v Evropské unii vyjádřila mj. závažné výhrady k absenci regionální samosprávy a konstatovala faktickou neexistenci regionální politiky v ČR.

Prvním klíčovým krokem k přípravě reformy veřejné správy v ČR koncem 90. let bylo usnesení vlády z 23. března 1998 č. 202 o dalším postupu v reformě veřejné správy. Tímto usnesením, respektive jeho přílohou byly stanoveny konkrétní úkoly v členění na územní samosprávu, územní státní správu a ústřední státní správu, a to včetně přípravy návrhu příslušných zákonů. Vláda též rozhodla, že výkon státní správy na úrovni krajů budou zabezpečovat příslušné orgány vyšších územních samosprávných celků (VÚSC) a přihlásila se tak ke společnému modelu státní správy a samosprávy.

Dalším důležitým krokem k provedení reformy veřejné správy bylo programové prohlášení vlády, která vzešla z voleb do Poslanecké sněmovny konaných v červnu 1998. Reforma veřejné správy byla jednou z 5 klíčových priorit vlády, která se mj. zavázala předložit Parlamentu zákonné předlohy naplňující ústavní zákon o vytvoření VÚSC z prosince 1997.

Základem celé správní reformy bylo zpracování koncepce reformy veřejné správy Ministerstvem vnitra, její projednání v obou komorách Parlamentu a následné schválení vládou. Vládou schválená koncepce se člení na analytickou část hodnotící současný systém veřejné správy v ČR s důrazem na jeho nedostatky a potřebné změny a část návrhovou obsahující:

– provedení další fáze decentralizace a dekoncentrace státní správy,
– zvýšení vertikální a horizontální koordinace veřejné správy,
– snížení míry přerozdělovacích procesů prostřednictvím státního rozpočtu,
– zvýšení efektivnosti výkonu veřejného sektoru, respektive veřejných služeb,
– zkvalitnění výkonu veřejné správy,
– zvýšení účinnosti veřejné kontroly,
– vytvoření systému přípravy pracovníků ve veřejné správě.

K plnění těchto úkolů byly postupně zpracovány dílčí koncepční materiály schvalované rovněž na úrovni vlády.

Vzhledem k rozsahu a komplexitě reformního záměru byla navržená realizace etapizována s tím, že první etapa reformy bude spočívat v přípravě souboru zákonů k provedení ústavního zákona o vytvoření VÚSC a po jejich schválení Parlamentem v rychlém naplnění právního rámce v letech 2000–2001. Celkově byl připraven a schválen balík 13 zákonů, které jednak řešily vznik a fungování krajů (např. zákon č. 128/2000 Sb., o krajích, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů), související veřejné politiky (zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje) nebo finančně ekonomické aspekty (např. zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům nebo zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

Realizace první fáze reformy byla zahájena volbami do krajských zastupitelstev dne 12. listopadu 2000 a v prosinci téhož roku byla svolána jejich první zasedání, na kterých byli zvoleni hejtmani a ustaveny další příslušné orgány kraje. Od 1. ledna 2001 pak byla zahájena zastupitelstva a další orgány kraje (rada kraje, hejtman a krajský úřad) vykonávat samosprávnou činnost. Krajský úřad vedle samosprávných úkolů současně zahájil výkon přenesené působnosti v oblasti státní správy na základě spojeného výkonu veřejné správy. Za tímto účelem bylo na krajském úřadu delimitováno k výkonu agend přenesené působnosti téměř 2000 zaměstnanců z územních pracovišť ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů.

Klíčovým úkolem pro úspěšný začátek realizace první etapy reformy bylo její organizačně-logistické zabezpečení, které z podstatné části zajišťovalo Ministerstvo vnitra jako gestor reformy a rovněž dotčené okresní úřady. Prvořadým úkolem bylo určení a následná příprava sídel krajských úřadů, včetně jejich materiálně technického vybavení. Vzhledem ke krátkosti času od schválení příslušných zákonů a zahájení fungování krajských samospráv od 1. ledna 2001 nebylo možné plně připravit určené objekty pro sídla krajských úřadů k tomuto termínu a tento úkol se naplňoval postupně v průběhu roku 2001. Výjimkou bylo sídlo Krajského úřadu Zlínského kraje, kde původní řešení spočívající ve využití objektu okresního úřadu se ukázalo jako neschůdné a nové sídlo (tzv. Baťův mrakodrap) bylo již ve spolupráci s krajem rekonstruováno a předáno kraji k využití až v roce 2004.

Zahájení činnosti krajských samospráv přineslo od počátku řadu problémů zejména při převodu majetku státu do vlastnictví krajů, kdy se plně odhalily dlouhodobě neřešené nedostatky z předchozí doby. Jako příklad lze uvést nedokonalou evidenci velkého množství státních objektů a zařízení nebo nevyřešené vlastnické vztahy k pozemkům pod silnicemi 2. a 3. třídy. Vedle toho se některé kraje kriticky postavily i k podobě zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, a iniciovaly záhy po ustavení svých orgánů zákonné změny. Již v roce 2001 tak byl přijat ústavní zákon č. 176/2001 Sb., o změně názvu krajů, kdy byly přejmenovány 4 kraje. Konkrétně byl přejmenován Českobudějovický kraj na Jihočeský kraj, Jihlavský kraj na kraj Vysočina, Brněnský kraj na Jihomoravský kraj a Ostravský kraj na Moravskoslezský kraj. Po neúspěšné iniciaci změny krajských hranic již v roce 2001 byl pak v roce 2004 přijat zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů. Tímto zákonem bylo přeřazeno 25 obcí na Tišnovsku z kraje Vysočina do Jihomoravského kraje a 3 obce mikroregionu Moravského Berouna z Moravskoslezského kraje do Olomouckého kraje.

Zajímavým úkolem, který časově souvisel s 1. etapou reformy veřejné správy, bylo vytvoření tzv. jednotek NUTS (jmenovitý seznam územních jednotek pro potřeby územní statistiky) v České republice, a to v souvislosti s přípravou na vstup ČR do Evropské unie. K realizaci tohoto úkolu byly již využity správní obvody samosprávných krajů. Pravidla Eurostatu (Evropský statistický úřad) umožnila územně ztotožnit jednotky NUTS III se 14 kraji. Na úrovni NUTS II, která je nejdůležitější pro rozdělování dotačních prostředků Evropské unie v rámci kohezní politiky, však stanoveným kritériím odpovídají pouze 3 kraje (Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Moravskoslezský kraj). Ostatní kraje bylo nutné územně sloučit do větších celků a výsledkem je vytvoření 8 regionů soudržnosti prostřednictvím zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (viz obr.).

Délka faktické přípravy i vlastní realizace regionální samosprávy v České republice byla ve srovnání s většinou evropských zemí mimořádně krátká (celkově zhruba 4 roky ve srovnání s minimálně dvojnásobným obdobím v řadě jiných států). Přesto v průběhu již téměř dvacetileté existence krajských samospráv nebylo nutné přistoupit k zásadním revizím původně nastaveného systému, ať již jde o aspekty územně správní, kompetenční nebo finanční. Tato skutečnost je cennou devizou i pro další vývoj krajského uspořádání.

Obr. Skladba 14 krajů (NUTS III) do 8 regionů soudržnosti (NUTS II)
Zdroj: Ministerstvo vnitra

Reforma veřejné správy z pohledu přímého účastníka

Mgr. Radko Martínek, senátor Parlamentu České republiky (2012 až 2018)

POČÁTEK

O reformě veřejné správy (dále reforma) se začalo hovořit hned po změně režimu v roce 1990. Prvním krokem bylo zrušení tehdejších krajů a změna postavení obcí, které získaly samosprávu, byly zrušeny národní výbory, které byly nahrazeny samosprávnými obcemi a městy a ve svobodných volbách zvolenými obecními a městskými zastupitelstvy. Začala etapa debat o podobě reformy a o podobě nových krajů a jejich kompetencích. Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. bylo rozhodnuto o zřízení vyšších územních samosprávných celků, byly stanoveny jejich názvy a rozsah území (později došlo u některých ke změnám). Vlastní náplň činnosti krajů bohužel stanovena nebyla.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (PSP) v roce 1996 a 1998 byla zvolena celá řada komunálních politiků se zkušenostmi s řízením obcí po roce 1989, kteří na základě svých praktických zkušeností reformu chtěli. Nová Zemanova vláda si dala reformu do svého vládního prohlášení a ledy se hnuly. Bylo rozhodnuto, že reforma bude provedena ve třech etapách:

I. etapa: revitalizace samosprávné činnosti měst a obcí,

II. etapa: zrušení okresních úřadů, přenesení jejich pravomocí na obce a kraje a zřízení a stanovení pravomocí krajů,

III. etapa: reforma ústředních orgánů státní správy.

Vláda připravila návrh koncepce, který počítal se zachováním okresních úřadů a s modelem oddělení státní správy a samosprávy. Tento byl PSP odmítnut a začal se připravovat spojený model veřejné správy s přenesením části kompetencí z okresních úřadů, méně pak z ústředních úřadů, na obce a kraje.

REALIZACE REFORMY

Skutečná reforma začala. Bylo rozhodnuto, že pravomoci a kompetence veřejné správy se rozdělí do tří skupin:

1. Výlučné pravomoci státu, kterých se reforma týkat nebude,

2. sdílené pravomoci státní správy a samospráv, kde bylo třeba stanovit mechanizmy rozdělení a sdílení,

3. výlučné pravomoci samospráv, do kterých stát může zasáhnout jen prostřednictvím zákona.

Bylo třeba připravit nové zákony o obcích, krajích a Praze a nové volební zákony pro obce a kraje. Stanovit způsob financování obcí, krajů a státu. Rozdělit kompetence zanikajících okresních úřadů na obce, kraje a státní orgány. Delimitovat pracovníky i majetky okresních úřadů. Vytvořit materiální podmínky pro vznik nových obecních úřadů s přenesenou pravomocí výkonu státní správy a pro nově zřízené kraje. Stanovit, které dříve státem zřizované organizace budou převedeny na samosprávy (a na které) a u kterých si i nadále stát ponechá zřizovatelské funkce.

Šlo o gigantický úkol, navíc realizovaný v poměrně krátkém časovém období. Úžasné bylo nadšení a pracovní nasazení autorů i spoluautorů reformy. Neuvěřitelné bylo, s jakým pracovním úsilím se do reformy zapojili poslanci, senátoři, starostové, později hejtmani, státní i obecní úředníci, celá řada odborných konzultantů i celé aparáty ministerstev. Obrovské úsilí vynaložil Svaz měst a obcí (SMO ČR) a po ustavení krajů i nově vzniklá Asociace krajů ČR (AK ČR).

ZÁKONY O OBCÍCH, KRAJÍCH A HLAVNÍM MĚSTĚ PRAZE

Při vzniku těchto zákonů jsme vycházeli především z praktických zkušeností poslanců a senátorů z řad starostů a Ministerstva vnitra ČR s fungováním samospráv po roce 1989. Zdrojem zkušeností bylo i prvorepublikové zákonodárství a situace v okolních zemích. Velmi úzká byla spolupráce se SMO ČR.

Na počátku se zvažovalo, zda zavést přímou volbu starostů. Praktické zkušenosti z vedení měst a obcí, ne příliš dobré reference ze zemí s tímto modelem a teze, že obec spravuje věci veřejné, a tedy by rozhodování mělo být kolektivní a pod kolektivním dozorem, nakonec rozhodla tento model nerealizovat. Hlavní pozornost se soustředila na rozdělení kompetencí mezi radu a zastupitelstvo tak, aby byla zachována akceschopnost a efektivnost řízení a zároveň byla zachována absolutní svrchovanost zastupitelstva nad děním v obci či městě. Všechny tyto záležitosti byly velmi pečlivě konzultovány se samosprávami a SMO.

Starosta ve zvoleném modelu příliš pravomocí nemá a je jen „prvním mezi rovnými". Tedy především zastupuje obec navenek a bez schválení rady, a především zastupitelstva, nemůže dělat nic. Tento princip trvá dodnes, což si mnozí diskutéři z laické a bohužel i tzv. odborné veřejnosti dostatečně neuvědomují a ze své nevědomosti dělají dalekosáhlé závěry. Že starosty bývají – zcela správně – silné osobnosti, je věc druhá. Pokud ale starostové tento princip v jednotlivých případech nerespektují, dostávají sebe a bohužel i obec či město do vážných potíží.

Zákon o obcích byl z reálných důvodů tím hlavním, nad kterým se vedly největší debaty – prakticky nad každým jeho článkem. Zákon o krajích je vlastně kopií obecního zákona s jen drobnými odchylkami. Kraje tehdy reálně neexistovaly a nebyly tedy ani praktické zkušenosti. Přesto se zdá, že zvolený model byl a doposud je životaschopný. Samotnou kapitolou byl zákon o Hlavním městě Praze. Je také velmi podobný zákonu o obcích. Nabízeli jsme i variantu, že by se Praha řídila zákonem o krajích, to však nakonec neprošlo. Praha je tedy zároveň obcí i krajem a tomuto byl zákon přizpůsoben. Vnitřní názorová nejednota, rozpory nejrůznějších druhů (které mnohdy trvají dodnes) v Praze, byly tak velké, že zákon byl jediným dosažitelným kompromisem.

Vzhledem k tomu, že se prosadil sloučený model, musely se řešit i problémy s tímto modelem spojené: zejména nezasahování samosprávy do výkonu státní správy v přenesené působnosti při zachování finanční i organizační efektivnosti fungování. Těchto opatření je víc. Koncentrují se ve výjimečném postavení funkce tajemníka (u krajů ředitele úřadu) a vztahu zaměstnanců k nim.

VOLEBNÍ ZÁKONY PRO VOLBY DO OBCÍ A KRAJŮ A PRAHY

Součástí reformy byla i příprava volebních zákonů. Snahou nás, autorů reformy, bylo posílit pravomoci obcí a krajů. Zároveň jsme se snažili, aby občané měli v obecních volbách co největší možnost zvolit kvalitní kandidáty. Proto byl zvolen systém tzv. panašování. Tedy možnost, aby občan mohl volit volební stranu a zároveň mohl dát hlas i kandidátům na jiných kandidátkách. Tam, kde je místní znalost kandidátů velká (u obcí, malých a středních měst), se tento systém dle mého názoru osvědčuje a voliči ho stále častěji využívají. Problematičtější je to ve velkých městech a zejména v Praze. U krajského volebního zákona, kdy se volby velmi blíží volbám do PSP, byl zvolen stejný systém jako při volbách do PSP s možnými preferencemi uvnitř kandidátky.

FINANCOVÁNÍ OBCÍ MĚST A KRAJŮ

Úprava financování byla nutnou součástí probíhající reformy. Obcím bylo potřeba posílit příjmy a krajům je vytvořit. Způsob financování je – stejně jako reforma sama – pro ČR specifický. Samostatné daňové příjmy má stát, hlavní část daňových příjmů je sdílená a část příjmů je výlučná pro samosprávu, přičemž většina příjmů obcí pochází ze sdílených daní. Žádná samospráva nemůže fungovat bez samostatných příjmů. Naše obce mají i na evropské poměry velkou míru samostatnosti a tomu odpovídá i financování. Obce mají dnes více než 70 % veškerých příjmů ze sdílených daní. Další část je ze samostatných příjmů a dotací či podpor převážně od státu. Specifičnost sdílených daní je v tom, že u státu, obcí a částečně i u krajů pochází ze stejných zdrojů. Pokud se ekonomice daří, jsou větší daňové výnosy pro všechny subjekty. Pokud ne, mají méně. Všichni tedy mají zájem na rozvoji ekonomiky. Nedostatkem je, že stát má silnější postavení. Jednak daně vybírá a jednak může prostřednictvím zákonů upravovat výši daní, poskytovat úlevy atd. Pokud tak činí bez dohody s daňovými partnery, je princip porušován. A to se bohužel někdy děje.

Musel být také řešen způsob, jak financovat převod výkonu státní správy na obce a kraje. Ten byl řešen jednak převodem prostředků s převáděnou funkcí a jednak zvýšením daňového podílu. Cílem bylo zajistit efektivnost výkonu státní správy v přenesené působnosti. Proto mimo jiné byla zpočátku odstupňována dávka na obyvatele podle velikostních skupin. Reforma přinesla výrazné posílení rozpočtů obcí. Ty se poté v několika vlnách dále navyšovaly až do současného stavu, kdy jsou příjmy obcí na nebývale vysoké úrovni.

U krajů byla situace jiná. Rozpočty se musely nově vytvořit. Dělo se to podle převodu kompetencí. U převodů z bývalých okresních úřadů byla situace poměrně transparentní a převody prostředků odpovídaly převáděným funkcím. Horší to bylo u centrálních orgánů. Údaje o penězích vynakládaných na kompetence byly značně chaotické a často velmi nepřesné. Dá se říct, že ministerstva nechtěla převádět kompetence, natož pak peníze. Ve většině případů nakonec došlo ke kompromisním řešením. Nejhorší situace byla u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV). U MŠMT nakonec k převodu části kompetencí došlo, nikoli však k převodu prostředků, které tak zůstaly v rovině účelových dotací kontrolovaných ministerstvem. U MPSV byla situace ještě horší a kraje nedostaly na sociální oblast prakticky žádné prostředky, které by bylo možné vložit do daňových příjmů. Hlavním argumentem bylo, že kraje peníze použijí na něco jiného a ještě neúčelně. Historická realita ale ukázala něco úplně jiného. Kraje s prostředky hospodaří velmi rozumně a tam, kde se je podařilo dostat do podílů krajů na daních, díky daňovému růstu došlo k jejich značnému navýšení. Naopak, když se podíváme na rozpočty ministerstev, tak trpí trvalým nedostatkem, a navíc je celá řada výdajů kryta pouze evropskými penězi. Co bude, až tyto nebudou, s tím si nikdo zatím hlavu neláme.

U financování krajů je nutno připomenout, že prostředky byly převáděny v balíčcích na jednotlivé kompetence a jejich rozčlenění na jednotlivé kraje bylo předmětem jednání s AK ČR. Výsledky jsou v mnoha případech důsledkem velmi složité přijímaných kompromisů. Smutné je, že zhruba 30% podíl krajů na daních se v dalším období příliš nezměnil. Autoři reformy se domnívali, že bude postupně růst až na úroveň podobnou jako u obcí.

ROZDĚLENÍ KOMPETENCÍ NA JEDNOTLIVÉ TYPY OBCÍ A ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ

Územní členění státu je určeno zákonem definujícím území krajů podle bývalých okresů vzniklých reformou v roce 1960. (Tato reforma, poplatná době a režimu, ve kterém vznikla, do značné míry popřela předchozí historický vývoj veřejné správy na našem území i přirozenou spádovost jednotlivých regionů.) Díky tomuto zákonu tak její důsledky přetrvávají až do současnosti.

Autoři nové reformy nepředpokládali, že výlučné pravomoci státu budou reformou zasaženy. Předpokládali však, že stát strukturu svých institucí územně přizpůsobí nové vzniklému krajskému zřízení. Řešení tohoto problému bylo velmi zdlouhavé a v některých případech nenastalo dodnes. Naopak u jiných stát z politických důvodů přistoupil na krajskou strukturu, i když to není zrovna rozumné.

Reforma příliš revoluční z hlediska dějin státní správy není. Jde o uspořádání velmi blízké tomu prvorepublikovému. Pouze bývalé soudní okresy jsou dnes větší a politické – spádová území obcí s rozšířenou pravomocí jsou menší. Došlo tak k rehabilitaci celé řady měst, která o okres přišla reformou z roku 1960.

Reforma veřejné správy z pohledu přímého účastníka

Mgr. Radko Martínek, senátor Parlamentu České republiky (2012 až 2018)

Obce se rozčlenily na tři typy:

Obce I – nejmenší obce s minimálním výkonem státní správy.

Obce II – většinou bývalé střediskové obce se státní správou, kterou občané potřebují nejčastěji. Dle autorů reformy to měla být především matrika, stavební úřad a některé další drobnější kompetence.

Obce III – obce s rozšířenou pravomocí se značným rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti převedené z bývalých okresních úřadů. Dle autorů reformy to měla být města s velikostí minimálně 10 000 obyvatel a se spádovou oblastí minimálně 30 000 obyvatel, ve většině případů sídla zrušených okresů a sídla politických okresů zrušených roku 1960. Autoři vycházeli z faktu, že velikost a organizační struktura těchto měst poskytují záruku, že budou schopna nové úkoly zajistit.

Jak už to v naší zemi bývá, tak zatímco o vlastní reformu se mnoho lidí nezajímalo, tak o to, které město se stane obcí s rozšířenou působností, se strhla bitva. Dokonce to v jednu chvíli vypadalo, že právě tato otázka reformu zničí. Výsledek je tedy těžce vybojovaným kompromisem. Za autory reformy však musím konstatovat, že jsme měli pravdu. Zejména ty nejmenší obce s malou spádovou oblastí měly a mají se zajišťováním kvalitní státní správy potíže. A jen příznivý vývoj ve financování obcí zabránil i značným finančním těžkostem.

ZÁVĚR

Tento článek nevystihuje a ani nechce popsat veškeré problémy, které s reformou byly a které bylo nutné vyřešit. Jen příprava, odladění, projednání a nakonec schválení tzv. tlusťocha, tedy zákona, který měnil a novelizoval desítky zákonů, převáděl kompetence a určoval je, bylo nesmírně obtížné. To, že se reforma uskutečnila, je zásluhou mnoha lidí a jejich nezměrného úsilí. Reforma je kolektivní dílo.

Ne všeho, čeho jsme v reformě chtěli dosáhnout, jsme dosáhli. Udělali jsme i chyby, které posléze bylo nutné opravit.

Nejvíc mrzí, že se neuskutečnila III. etapa reformy, tedy reforma ústředních orgánů státní správy, které měly, dle autorů reformy, být zbaveny většiny operativy. Měly se soustředit na přípravu koncepcí, rozvojových vizí, metodickou a koordinační práci. Pokud by se uskutečnila, byl by náš stát mnohem dál, než je. Hlavně by se vyvaroval strašlivých chyb, které nás všechny stojí hrozně moc. K tomu však bohužel chyběla politická odvaha. Je třeba si přiznat, že chybí i lidé, kteří by tento cíl byli ochotni, ale hlavně schopni naplnit. Místo toho se utápíme v nárůstu byrokracie a nesmyslných komplikací, které si sami na sebe chystáme.

Reforma však žije. Je i její zásluhou, že náš stát je přes veškeré politické kotrmelce stabilní a lidem se stále lépe daří. Obce a města se rozvíjejí a zlepšují své služby občanům. Kraje fungují a jsou prospěšné. A snad tomu bude tak i v budoucnu.

DOVĚTEK – MÉ POZNATKY

Pro prosazení i velmi náročných věcí v politice není nutné mít funkce. Když jsem měl v ČSSD reformu na starost, byl jsem obyčejným poslancem bez významnější funkce.

Na práci potřebujete i v politice klid a prostor. Většina nejzávažnějších věcí se odehrávala na výboru v poslanecké sněmovně nebo v zasedačkách ministerstva vnitra či financí v čisté pracovní atmosféře, a to bez ohledu na politickou příslušnost či funkci zúčastněných. A hlavně bez přílišného zájmu médií.

Chcete-li něco závažného dokázat, především musíte mít víru a jasný cíl. A také schopnost naslouchat názorům jiných a přijímat rozumné kompromisy. Věci musíte rozumět, být teoreticky i prakticky připraven, mít teoretické i praktické zkušenosti.

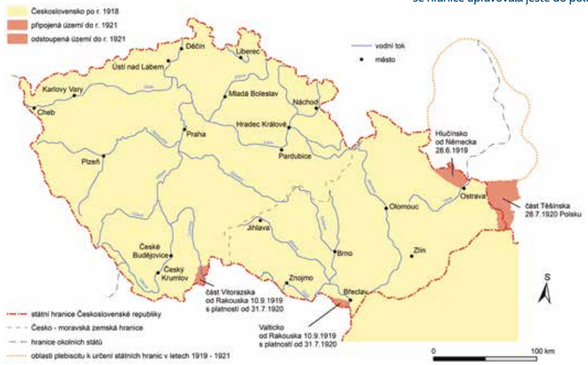
22 Změny státních hranic

POVÁLEČNÉ USTAVOVÁNÍ HRANIC NOVÉHO STÁTU

Když vznikalo v roce 1918 Československo, vůbec nebylo jasné, jaké budou jeho hranice. Přesné vymezení Čech, Moravy, Slovenska a k nim připojené Podkarpatské Rusi bylo provedeno až na Pařížské mírové konferenci v letech 1919–1920. Její delegáti se nepřipojili ani k jednomu ze dvou nabízejících se konceptů – ani k zachování historických hranic (Slovensko je ostatně ani nemělo), ani k národnostnímu vymezení (zde by problém představovali zejména čeští Němci) – ale k jakémusi kompromisu mezi nimi.

Co se týče Čech a Moravy, prakticky byly zachovány dosavadní hranice. Od Německa byla připojena nevelká, „Moravci" osídlená oblast Hlučínska; vůči Rakousku se vymezení měnilo pouze na Vitorazsku, Valticku (v obou případech i s přihlédnutím k vedení v tehdejší době vojensky strategických železničních tratí) a v oblasti dolního toku řeky Moravy, kde byla nová hranice vedena jednoduše řekou, čímž zmizela rezidua v podobě jednotlivých pozemků na druhém břehu. Mnohem složitější bylo stanovení hranice s Polskem; v tomto případě došlo v lednu 1919 k několikadenní regulérní válce a o rozdělení oběma stranami nárokovaného území na Těšínsku rozhodla až velvyslanecká komise na konferenci v belgických lázních Spa roku 1920.

Hranice s Maďarskem a Rumunskem na jihu pak byly vymezeny mírovými dohodami ze Saint-Germain (1919) a Trianonu (1920) tak, že Československo získalo území až po Dunaj, Ipeľ, Košice (včetně) a horní Tisu, s přihlédnutím ke konkrétní situaci (mj. udržení železnice Košice – Čop – Královo nad Tisou). V jednotlivostech, zejména vůči Polsku a Maďarsku, se hranice upravovala ještě do poloviny 20. let.



Vývoj hranic současné České republiky po první světové válce
Autor: Eva Semotanová

OBNOVA HRANIC PO NACISTICKÉ OKUPACI

Mnichovský diktát, po němž Německo získalo významnou část československého pohraničí, následné polské ultimátum o zabrání Těšínska i tzv. první vídeňská arbitráž s Maďarskem znamenaly v roce 1938 radikální změny valné většiny hraniční linie, nicméně dalšími událostmi byly anulovány a poválečné Československo se obnovovalo v původních hranicích. To ovšem nebylo dodrženo v případě Podkarpatské Rusi, kterou během roku 1944 de facto zabral Sovětský svaz a Fierlingerova vláda počátkem léta 1945 ji už předávala jen formálně (k 29. červnu 1945), neboť na tamním území již od osvobození zůstaly rozmístěné jednotky Rudé armády.

Hranice „nového východního Slovenska" byla ovšem vytyčena odlišně od správní hranice v meziválečném období, a to více k západu; mj. byl Sovětskému svazu odevzdán významný železniční uzel Čop. Zůstalo malou útěchou, že Československu byla po dlouhých jednáních ponechána původně Podkarpatská obec Lekárovce.

Problém německého obyvatelstva v pohraničí byl řešen odsunem a k uvažovanému odstoupení některých výběžků nedošlo; v zázemí Bratislavy pak byla hraniční linie s Maďarskem posunuta tak, že Československo roku 1947 získalo od Maďarska tři vesnice dnes spadající ke slovenské metropoli (Rusovce, Jarovce a Čunovo). Od té doby jsou hranice stabilní, jen roku 1958 byla podepsána definitivní dohoda o vytyčení hranic s Polskem, kdy došlo k výměně drobných území u Harrachova (včetně území dnešní železniční stanice) a na Vidnavsku (provedeno to bylo v roce 1959 s tím, že Česká republika získala o 3,68 km² více). K posledním úpravám hranic pak došlo po rozdělení československé federace, když byla v roce 1997 upravena česko-slovenská hranice a vyměněny části osad Sidonie (k ČR) a U Sabotov (na Slovensko), čímž byl vývoj našich hranic dovršen.

Jeden z návrhů hranic Československa pro versailleskou mírovou konferenci z roku 1919 */ Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

Hraniční kámen z 18. století pod šumavskou horou Luzný
Zdroj: archiv Jiřího Martínka

Osada New York je jednou z místních částí Tušti, která byla spolu se západním Vitorazskem připojena k Československu až v roce 1920 podle tzv. saint-germainské smlouvy.
Zdroj: archiv Jiřího Martínka

23 Vojenské újezdy jako zvláštní správní jednotky

VZNIK A VÝVOJ

V Česku se v současné době nacházejí čtyři území – vojenské újezdy – se zvláštní správou podřízené Ministerstvu obrany, které jsou z větší části nepřístupné pro veřejnost a slouží především výcviku armády a dalších bezpečnostních složek, a také spojencům v rámci NATO. Do roku 2015 k těmto územím patřil ještě vojenský újezd Brdy, který se stal od 1. ledna 2016 Chráněnou krajinnou oblastí Brdy.

Prostory pro výcvik armády vznikaly již v období Rakouska-Uherska (Milovice) nebo po vzniku Československa v roce 1918 (Brdy). K dalšímu rozšíření těchto prostor došlo v období druhé světové války (dočasné vytvoření velkého výcvikového prostoru na Neveklovsku mezi Vltavou a Sázavou, které ovlivnilo změnu sídla politického okresu Sedlčany, resp. Votice). Důležitým aspektem vzniku vojenských výcvikových prostorů a střelnic v minulosti byla zejména geografická poloha (nízká exponovanost území, odlehlost, nízká hustota osídlení, ale zejména po roce 1945 až 1946 pozice v regionálním systému ovlivněná politickými a sociodemografickými procesy a změnami).

Území vojenských újezdů vznikala v prostředí významně ovlivněném válečným a poválečným vývojem. Vojenské újezdy, jako území zvlášť vyčleněná pro potřeby obrany státu, byly ve stávajících hranicích zřízeny na základě zákona o vojenských újezdech č. 169/1949 Sb. Vznikly tak samostatné územní jednotky.

Lokace vojenských újezdů byla zřejmá minimálně ze dvou základních důvodů. Prvním důvodem bylo využití oblastí vysídlených po odsunu českých Němců z českého pohraničí. Tato území byla odchodem obyvatel (nejen německých, ale zprvu českých) mnohdy zcela destabilizována a následně extrémně řídce zalidněna. Druhým důvodem lokace vojenských újezdů a území především do jihozápadních pohraničních oblastí byla blízkost tzv. železné opony. V rámci těchto území se ocitla i sídla správy jako například město Doupov.

VÝVOJ PO ROCE 1990

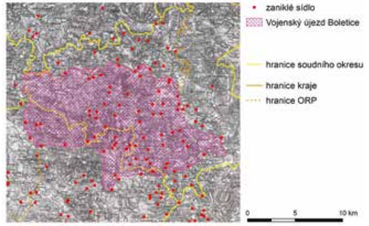
Přelomovým obdobím ve vývoji polarizace prostoru českého pohraničí se zřetelem na oblasti vojenských újezdů a jejich zázemí lze považovat počátek 90. let počínaje rokem 1991. Československá armáda do té doby využívala až dvanáct vojenských újezdů (na území dnešního Česka jich bylo celkem deset, kromě stávajících a Brd ještě Prameny ve Slavkovském lese, Dobrá Voda na Šumavě v okolí Prášil, Mladá – známá spíše jako Vojenský výcvikový prostor Milovice ve Středních Čechách spojené stejně jako o něco severněji ležící Ralsko po roce 1968 s pobytem sovětské armády; mezi léty 1952 a 1957 pak existoval nedaleko Ústí nad Labem vojenský újezd Panenská) s celkem čtrnácti vojenskými výcvikovými prostory na území o rozloze téměř 2 650 km², což představovalo přibližně 2 % rozlohy Československa.

Řada území byla zrušena, další pak plošně zredukována a za určitých podmínek byly okrajové části zpřístupněny zejména o víkendech. Vznikla tak například po Praze rozlohou území druhá největší obec Česka Ralsko. V současné době se tak na území státu nachází již pouze čtyři vojenské újezdy, a to Hradiště, Boletice, Březina a Libavá, přičemž rozlohou největším (281 km²) je prvně jmenovaný.

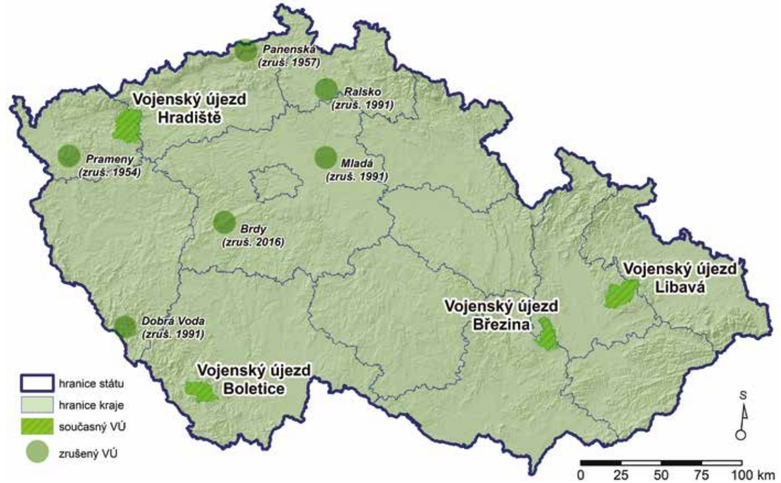
Nová fáze ve vývoji využití vojenských majetků a území souvisí s transformací Armády České republiky. Vstupem do Severoatlantické aliance (1999) a v souvislosti s procesem profesionalizace armády je redukován nejen počet maloplošných vojenských zařízení, ale je analyzována i potřebnost využití vojenských újezdů. V roce 1999 byl zároveň schválen nový zákon o zajišťování obrany České republiky č. 222/1999 Sb., který ve své šesté části obsahuje základní ustanovení o vojenských újezdech. Rozdílem oproti minulosti je také to, že o změnách hranic vojenských újezdů nerozhoduje vláda, ale Parlament České republiky. Vojenským výcvikovým prostorem pak armáda označuje vlastní cvičiště nacházející se na území této správní jednotky, tj. vojenského újezdu. Název vojenského újezdu se může lišit od názvu vojenského výcvikového prostoru.

Spolu se zrušením vojenského újezdu Brdy (se sídlem v Jincích) k 1. lednu 2016 byly všechny osídlené oblasti z vojenských újezdů vyňaty a vzniklo tak několik nových obcí (Město Libavá, Kozlov, Bražec aj.). Pro jejich obyvatele to znamenalo, že mohli poprvé volit obecní samosprávu a rozhodovat o svých záležitostech; do té doby mohli pouze částečně ovlivnit správu území v rámci tzv. občanské aktivy.

Podle zákona jsou vojenské újezdy samostatné územní jednotky nezařazené do obcí, avšak zařazené do okresů a krajů. Z hlediska správy tvoří újezd územní správní jednotku a je spravován újezdním úřadem. V jeho čele stojí přednosta, jímž je obvykle vyšší důstojník Armády České republiky. V současnosti jsou všechna sídla újezdních úřadů mimo vlastní území újezdu.



Sídla zaniklá v oblasti vojenského újezdu Boletice (vyznačené hranice soudních okresů se vztahují k roku 1930) */ Autor: Zdeněk Kučera*



Stávající a zrušené újezdy na území Česka (stav k roku 2018) */ Autor: Petr Svoboda*

Vojenský újezd Hradiště, který leží v Doupovských horách
Zdroj: archiv Pavla Chromého

Pohled na bývalý vojenský výcvikový prostor Ralsko
Zdroj: archiv Pavla Chromého

Pohled na bývalý vojenský výcvikový prostor Ralsko
Zdroj: archiv Pavla Chromého

Opuštěné budovy v bývalém výcvikovém vojenském prostoru Milovice – Mladá
Zdroj: archiv Pavla Chromého

SPECIFICKÉ ČLENĚNÍ SPRÁVY

Správní obvody pro různé úřady bylo nutné často přizpůsobit pro potřeby specifických typů správy. Často byly základem těchto správních obvodů již fungující obvody státní správy a samosprávy, ale mnohdy musely být vytvořeny zcela nové územní jednotky.

V některých případech byly zřizovány speciální funkce, jako například u některých okresních hejtmanství tzv. okresní inženýři. Obvod jejich výkonu pokrýval více politických okresů a byl nazýván stavebním okresem. Podobně také pro několik politických okresů působila jednotlivá oddělení četnictva podřízená zemským četnickým velitelstvím. K dalším speciálním správním agendám patřily obvody zájmové samosprávy – obchodních a živnostenských komor, které vznikly již v letech 1850–1851 a měly za úkol nahradit dřívější cechovní systém. Vyvinuly se také samosprávné orgány, které přežily i zánik Rakouska-Uherska a existovaly až do roku 1949.

Obvody živnostenských a obchodních komor v roce 1930
Autor: Tomáš Burda

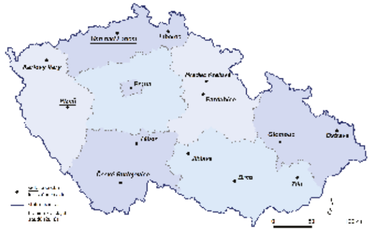
SOUDNÍ SPRÁVA

Okresní soudy vznikly roku 1850 jako nejnižší obecné soudy. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku došlo po roce 1855 v souvislosti s nástupem neoabsolutismu ke sloučení soudů se správními úřady do smíšených okresních úřadů. Výjimkou byly tzv. „městské delegované okresní soudy" (städtisch-delegierte Bezirksgerichte, po roce 1898 „okresní soudy městské") v sídlech všech krajských soudů a několik málo ponechaných původních okresních soudů v Čechách. Pravomoc okresního soudu mělo 227 okresních úřadů spojených se soudem (tzv. smíšené okresní úřady fungovaly v letech 1855–1868), 26 městských delegovaných okresních soudů a 6 samostatných okresních soudů.

Sborové soudy první stolice, jak byly označovány po roce 1850, se po roce 1868 označovaly v Praze, Opavě a v Brně jako zemské soudy, a jinde pak jako krajské soudy. V Čechách jich bylo původně 13, později 16. Působily v sídlech krajů z let 1855–1868 s tím, že v bývalém Čáslavském kraji byl soud v Kutné Hoře, v Žateckém kraji v Mostě, a dále byly zřízeny soudy v Liberci a v České Lípě a v roce 1928 pak i v Klatovech. Na Moravě bylo krajských soudů 6 (v sídlech krajů z let 1855–1860) a Slezsko bylo rozděleno na 2 soudní kraje. V českých zemích byly též stanoveny obvody dvou vrchních soudů, pro Čechy v Praze a pro Moravu a Slezsko v Brně. Tato územní organizace soudů zůstala zachována, a to jen s takřka nepatrnými změnami, téměř celé století až do reformy veřejné správy po roce 1948.

Podstatná změna územní organizace soudů přišla zákonem č. 320/1948 Sb., o územní organizaci krajských a okresních soudů, s účinností ke dni 1. února 1949. Tento zákon obsahoval přizpůsobení novému krajskému zřízení, kdy sídla a obvody soudů odpovídaly sídlům a obvodům okresních resp. krajských národních výborů. V roce 1949, po reformě veřejné správy, došlo ke sloučení obvodů soudních se správními a nové krajské soudy vznikly v sídlech nových krajů. Jediný krajský soud, který nebyl v sídle kraje (město Zlín resp. Gottwaldov) byl Krajský soud v Uherském Hradišti. Naopak síť okresních soudů byla zredukována na nová centra politických okresů.

Obvody krajských soudů v roce 1930 / *Autor: Tomáš Burda*



Obvody krajských soudů v roce 2018 / *Autor: Petr Svoboda*

K další redukci pak došlo v roce 1960 zákonem č. 40/1960 Sb., o provedení nové územní organizace soudů, kdy již bylo na území Česka pouze 8 krajských soudů a 75 okresních soudů. Tento stav přetrval i po zrušení krajských národních výborů v roce 1990, a dokonce i po vzniku nových samosprávných krajů v roce 2000. Pouze v roce 1996 přibyl okresní soud v Jeseníku (společně se vznikem nového okresu Jeseník).

Teprve v posledních letech dochází k přizpůsobení soudní správy územní veřejné správě, kdy v nových krajských městech vznikají samostatné krajské soudy (resp. pobočky stávajících krajských soudů). Hranice současných obvodů okresních soudů nemusí být vždy zcela identické jako hranice okresů.

FINANČNÍ SPRÁVA

K roku 1968 patřila správa přímých daní okresním hejtmanstvím. K vynucování berních nedoplatků byly zřízené speciální orgány – berní exekutoři. Pomocnými a výkonnými orgány finanční správy byly berní úřady, které byly zřízeny již v roce 1850. Svou činnost měly místně stanovenou tzv. berními okresy, které se v zásadě kryly s okresy soudními.

V roce 1919 se úřady první instance v oboru přímých daní a důchodové daně staly berní správy, které vznikly oddělením od politické správy. Obvody působnosti berních správ odpovídaly zhruba obvodům okresních úřadů. Na území dnešní České republiky jich bylo 156. Nepřímé dávky, tj. daně spotřební, monopoly a poplatky, spravovala (stejně jako před rokem 1918) okresní finanční ředitelství. Druhou instancí veškeré finanční správy – jak správy daní přímých, tak i nepřímých, poplatků a cel – byla zemská finanční ředitelství. Tyto úřady působily již před rokem 1918 a jejich pravomoc zůstala téměř stejná jako dříve.

K zásadním změnám v organizaci finanční správy došlo až po únorových událostech roku 1948. Ústavou z 9. května bylo stanoveno, že finanční správu budou vykonávat Národní výbory. V I. instanci vykonávaly finanční správu okresní národní výbory a ve II. instanci krajské národní výbory. Od počátku roku 1949 se národní výbory postupně ujímaly finanční správy a to prostřednictvím finančních referátů, které byly pro obstarávání finanční správy zřizovány. Zároveň byly postupně rušeny všechny finanční úřady.

V roce 1970 byla správa státních příjmů odňata národním výborům a z dosavadních odborů státních financí národních výborů vznikly orgány územní finanční správy pro výkon správy a kontrolu příjmů a výdajů ústředních státních rozpočtů. Působily mimo soustavu národních výborů a nezávisle na nich. Fungovaly na dvoustupňovém principu podle územního členění státu. Tvořily je okresní a krajské finanční správy. Do jejich působnosti náležely jak příjmy (daně, dávky, poplatky, odvody, příspěvky, pokuty), tak výdaje (dotace, subvence, intervence, příspěvky).

K 1. lednu 1991 pak byl ustaven systém územních finančních orgánů, který tvořilo ve II. instanci 8 finančních ředitelství a v I. instanci 218 finančních úřadů. Tyto územní finanční orgány vykonávaly správu všech daní a dalších příjmů veřejných rozpočtů (od roku 1997 mimo spotřební daně).

V současném Česku je finanční úřad orgán určený především pro správu daní. Finanční úřady jsou zřizovány přibližně na mikroregionální úrovni. V rámci působnosti finančních úřadů jsou zřizována územní pracoviště, která jsou organizačními útvary finančního úřadu. V Česku je celkem 181 obcí se sídlem jednoho či více územních pracovišť finančních úřadů. Klíčovou součástí kompetence Finanční správy ČR je správa daní, ale zároveň vykonává široké spektrum dalších agend.

Porovnání obvodů okresních soudů s okresy k roku 2018
Autor: Petr Svoboda

25 Specifické a nestandardní regiony

CHARAKTERISTIKA

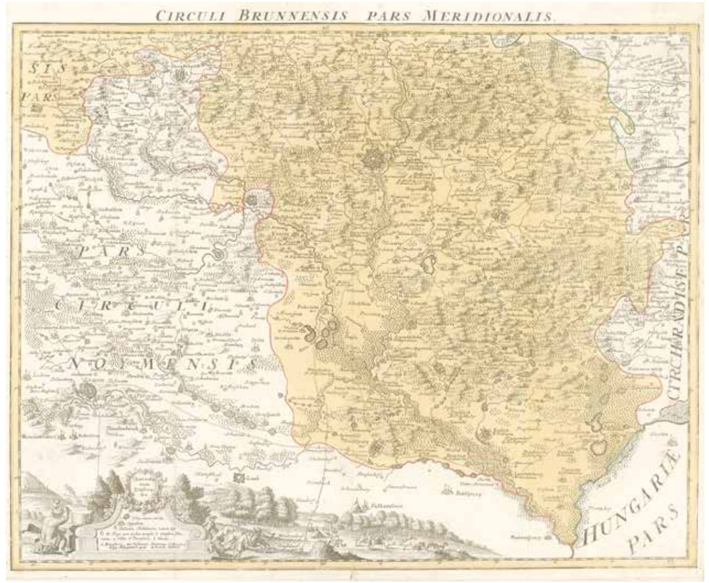
Formování regionů provázela v českých zemích mnohá specifika. Některé územní celky nebyly od počátku součástí územní správy. Jejich odlišnost a zajímavost byla dána nejen historickým vývojem, ale také dalšími vlastnostmi, jimiž na sebe regiony poutaly zaslouženou pozornost. Kromě historických souvislostí (proměny zemské a státní příslušnosti, zvláštní správní zřízení apod.) se tyto regiony vymezovaly např. tvářností krajiny, blízkostí zemské hranice, hospodářskými poměry nebo duchovním a kulturním charismatem. Mnohé z nich se postupně staly regiony národní paměti; uchovaly v sobě stopy historicky významných událostí včetně pověstí a legend a dodnes se těší zájmu veřejnosti. Příklady těchto svéráznych území jsou zde rozděleny do tří kategorií.

VNĚJŠÍ KRAJE: CHEBSKO, KLADSKO, LOKETSKO A TRUTNOVSKO

Výjimečnému postavení se s ohledem na zvláštní správní zřízení těšily tzv. vnější kraje, Chebsko, Kladsko, Loketsko a Trutnovsko, zřízené podle lenního práva. Chebsko (a Ašsko) ve středověku zmenšovalo svoji rozlohu a v roce 1714 splynulo spolu s Loketskem s Žateckým krajem. Kladsko, povýšené roku 1462 na hrabství, připadlo za Marie Terezie v roce 1742 (po prohraných slezských válkách) tehdejšímu Prusku. Pokusy o jeho opětovné přičlenění k Československu po první i druhé světové válce se nesetkaly s úspěchem. Trutnovsko bylo v polovině 16. století správně připojeno k Hradeckému kraji.

PŘÍHRANIČNÍ ÚZEMÍ: HLUČÍNSKO, VALTICKO, VITORAZSKO A TĚŠÍNSKO

Významnou roli hrály v dějinách českého státu díky své zeměpisné poloze příhraniční regiony Hlučínsko, Valticko (tzv. Moravskodyjský trojúhelník), Vitorazsko a Těšínsko, zejména při vzniku samostatného Československa. Hlučínsko, Valticko a Vitorazsko (část) se staly součástí nového státu bez výhrad. O Těšínsko vedlo Československo s Polskem spor, ukončený rozhodnutím konference velvyslanců ve Spa roku 1920. Podle něj tvořila státní hranici řeka Olše (Olza), východní část Těšínska včetně většiny města Těšína připadla Polsku, západní část (Českotěšínsko) s menší částí města (Český Těšín) Československu.



Valticko na mapě Brněnského kraje kolem roku 1730 / *Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR*

REGIONY NÁRODNÍ PAMĚTI: PODŘIPSKO, PODBLANICKO A CHODSKO

Podřipsko, Podblanicko a Chodsko (spolu s Kladskem, které však již od 18. století není součástí českého státu) lze oprávněně označit za regiony národní paměti. Podřipsko je spjaté s legendou o příchodu praotce Čecha, který vystoupil na horu Říp a spatřil zaslíbenou zemi, kde se jeho lid usadil. Podblanicko připomíná legendu o blanických rytířích, kteří spí v hoře Blaník; až bude v české zemi nejhůře, vyjedou na pomoc vedeni sv. Václavem. Chodsko a Chodové představují statečnost utiskovaných poddaných, za jejichž svobodu položil život tamní rodák Jan Kozina.

Kladsko v první polovině 18. století
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Chebsko v první polovině 18. století
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Vitorazsko na Müllerově mapě Čech z roku 1720
Zdroj: Historický ústav Akademie věd ČR

Příklady území specifických a nestandardních regionů
Autoři: Eva Semotanová, Petr Svoboda

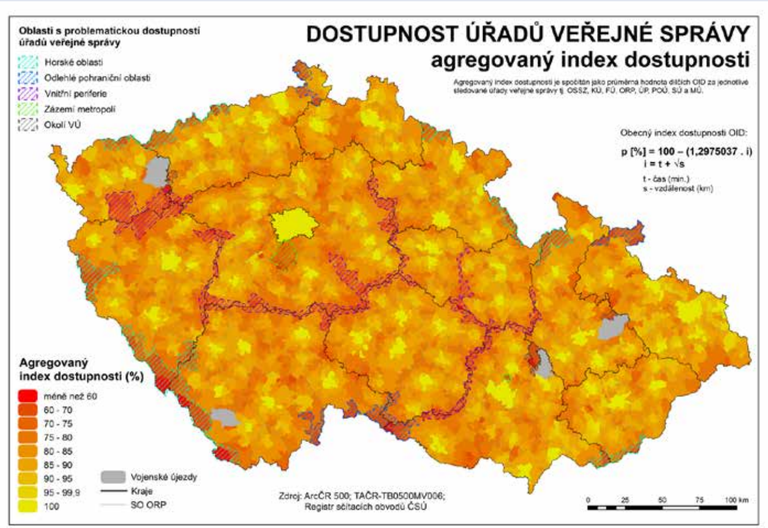
Aktuální stav, novinky a budoucnost veřejné správy

Ing. Mgr. David Sláma, ředitel odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra

ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

V únoru 2018 přijala vláda České republiky usnesení č. 134 ze dne 27. února 2018 o věcném záměru zákona o územně správním členění státu, ve kterém schválila návrh věcného záměru zákona a uložila ministru vnitra do 31. prosince 2018 předložit návrh nového zákona o územně správním členění státu. V říjnu 2018 byl návrh nového zákona předložen do vnitro- i meziresortního připomínkového řízení. Připomínkovým řízením předcházely rozsáhlé debaty se zástupci z území, ale také resortů, tak aby proběhla připomínková řízení bez větších komplikací a byly dodrženy uložené termíny.

Potřeba nového zákona o územně správním členění státu je dána dosavadní neuspokojivou situací, která stále v České republice udržuje dva typy vnitřního členění platného pro veřejnou správu. Zákon si klade za cíl sjednotit územně správní struktury odstraněním dvojího členění státu založeného na novodobém samosprávném členění a na územním členění z roku 1960 a dojít tak ke zpřehlednění správní sítě České republiky a nastavení jednotného skladebného všeobecného členění státu využitelného pro různé orgány státní správy. Jedním z postupů, kterým se má tohoto dosáhnout je zajištění skladebnosti mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy. Od reformy z roku 2003 zatím nedošlo k dosažení úplné územní skladebnosti mezi správními obvody obcí s rozšířenou působností (dále jen „ORP") a úrovní okresů. Řešení neskladebnosti postupně přineslo relativně velké přesuny obcí z let 2006 a 2007. Do současnosti však zůstává 33 obcí, které stále neodpovídají principu skladebnosti. Nejvíce takových obcí, celkem 16, se nachází na Turnovsku, kde je nové zařazení obcí doprovázeno velmi intenzivní debatou. Některé lokální politické subjekty dokonce usilují o vytvoření vlastního okresu Turnov, jehož zřízení Ministerstvo vnitra shledává nekoncepčním a ekonomicky nehospodárným. Jelikož je správní obvod ORP Turnov nyní rozdělen ve třech okresech (okresy Liberec, Jablonec nad Nisou a Semily), Ministerstvo vnitra nabízí řešení přičlenění celého ORP Turnov k jednomu ze zmíněných okresů, přičemž navrhuje okres Liberec jako přirozené centrum, do kterého občané Turnovska dojíždí do zaměstnání a do škol, či okres Semily, pod nějž je nyní začleněno přes polovinu obcí



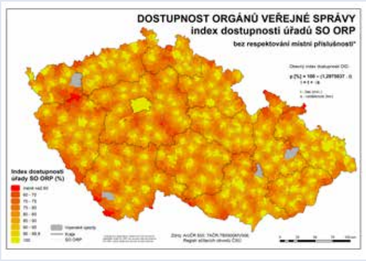
Turnovska. Liberec se na základě analýz prokázal jako jednoznačný cíl dojížďky hned po Turnovu, který je centrem ORP. Zajímavostí je, že po Liberci se již umísťují taková centra jako Praha nebo Mladá Boleslav, ty jsou v pořadí před dalšími menšími okresními centry v okolí, jakým jsou například Semily.

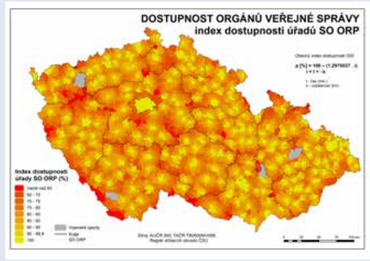
Dalším nástrojem je posílení role obcí s rozšířenou působností jako základního skladebního prvku územně správního členění státu. V návrhu zákona je vystavěna základní linie územně správního členění státu v podobě „obec – správní obvod ORP – kraj". Současně se počítá se zachováním okresů, které budou nově vymezeny správními obvody ORP (namísto území obcí). Do budoucna se tak v případě změny přiřazení obce k SO ORP změní i okresní hranice. Kraje podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, se navrhovanou zákonnou úpravou ruší. Vedle okresů by byly správními obvody ORP vymezeny také samosprávné kraje, došlo by tak ke koncepčnímu sjednocení. Nový zákon by měl nabýt účinnosti dne 1. ledna 2021. Zákon nepočítá se změnou počtu a struktury okresů ani ORP.

DOSTUPNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY V ÚZEMÍ

Jelikož v České republice funguje spojený model veřejné správy, ve kterém některé orgány dekoncentrované veřejné správy nejsou zcela uzpůsobeny stávajícímu územně správnímu členění státu, například síti obcí s rozšířenou působností, dochází k různosti míry dostupnosti veřejné správy v území. Ministerstvo vnitra proto na základě analýz sestavilo agregovaný index dostupnosti veřejné správy, který se zabývá osmi občany nejvíce frekventovanými úřady (matriční úřad, finanční úřad, úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad, úřad práce, stavební úřad, katastrální úřad, Česká správa sociálního zabezpečení) a jejich dostupností. Index operuje pouze s dostupností osobní automobilovou dopravou, nezahrnuje veřejnou hromadnou dopravu. Nicméně do budoucna by měla být analýza rozšířena také o tento aspekt dopravy. Z dat jednoznačně vystupují oblasti, které ukazují jak místa s vysokou dostupností veřejné správy, tak naopak oblasti s nízkou dostupností (v mapě červené). Nejmenší dostupnost veřejné správy panuje ve vnitřních periferiích krajů (hraniční oblasti např. Jihočeského a Středočeského kraje a Kraje Vysočina) a některé pohraniční oblasti. Překvapivě nízká dostupnost je také v jižním zázemí hlavního města Prahy, kde občané doplácí na nedostatečnou infrastrukturu.

Dle statistik dostupnosti veřejné správy je pro 90 % obcí úřad dostupný do 30 minut. Slibným trendem pro zvyšování dostupnosti je elektronizace a digitalizace agend veřejné správy a rušení místní příslušnosti, jako k tomu aktuálně dochází například v případech vydávání občanských průkazů, cestovních dokladů nebo řidičských průkazů. Řečené agendy se zrušenou místní příslušností dnes slouží jako analytický důkaz, který prokazuje zvýšení míry dostupnosti veřejné správy jinou formou než navyšováním počtu úřadů v území. Ministerstvo vnitra proto připravilo Analytický podklad pro zhodnocení možností rušení místní příslušnosti i pro další agendy. Rušením místní příslušnosti odpadá problematika přesného vymezování správních obvodů, jelikož občané mohou navštěvovat libovolný úřad, který mají nejblíže. Ovšem rušení místní příslušnosti si vynucuje souvislou změnu financování přeneseného výkonu státní správy dle reálné vytíženosti tak, aby bylo pokryto posílení personálních kapacit ve správních úřadech, u kterých naroste počet úkonů (tzv. výkonové financování). Data prokazují, že se počty úkonů v jednotlivých správních úřadech (po přepočtu na obyvatele) i výrazně liší. Například v jedné městské části Prahy vydávají i pětkrát tolik občanských průkazů, než by na ně připadalo v případě průměru na jejich počet obyvatel. Z toho lze usuzovat, že občané využívají možnosti vyřídit si své agendy bez místní příslušnosti i na úřadech v místech, kde například pracují. Naopak byla indikována ORP, kde jsou zhruba pouze na polovině předpokládané (ve vztahu k počtu obyvatel ve správním obvodu) vytíženosti v agendě vydávání občanských průkazů. Obdobně to může být i v dalších agendách. Ministerstvo vnitra soustavně usiluje o posilování výkonového financování, kdy například od roku 2017 financuje výkonově agendu veřejného opatrovnictví (29 000 Kč na opatrovance) a od roku 2018 vydávání občanských průkazů (118 Kč za žádost o vydání průkazu).





Zdroj: Analýza dostupnosti veřejné správy na venkově Ministerstvo vnitra ČR, 2017

Aktuální stav, novinky a budoucnost veřejné správy

Ing. Mgr. David Sláma, ředitel odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra

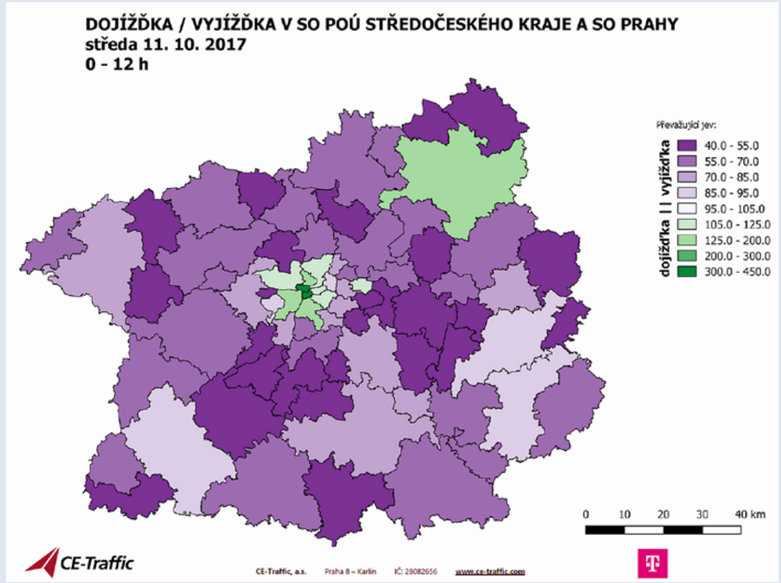
VYUŽITÍ MOBILNÍCH DAT

Za účelem řešení koordinace a vhodné lokalizace úřadů veřejné správy a to včetně relevantního a smysluplného přístupu k vymezení jejich správních obvodů je možné využít geolokačních dat mobilních operátorů. V rámci této metody jsou analyzována data o pohybu jednotlivých karet SIM v průběhu dne v rámci geolokační celulární sítě. Z dat lze vyvozovat zákonitosti o pohybu obyvatel po celém území České republiky. Jedná se o relevantní metodu komplexně analyzující prostorové chování obyvatel. Jde přitom o jedinečný a detailní zdroj zcela anonymizovaných informací, na jehož základě je možné plánovat rozmístění úřadů veřejné správy v území tak, aby odpovídaly potřebám, chování a přirozenému pohybu obyvatel.

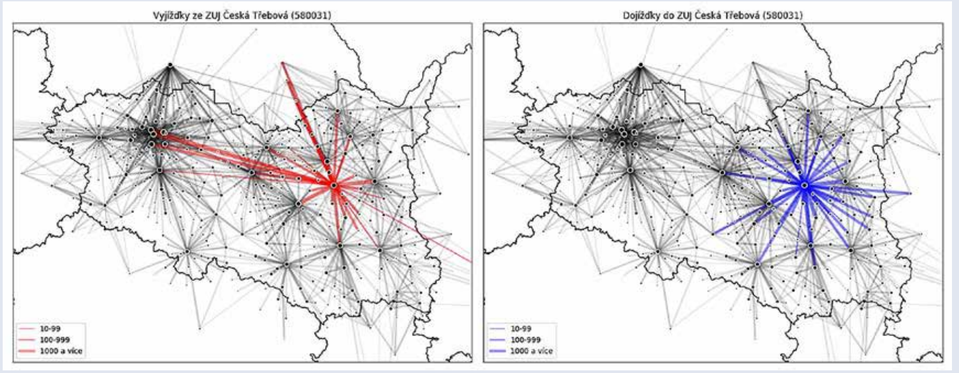
Z hlediska metodiky sběru dat a samotné práce s nimi je zapotřebí počítat se specifickými vlastnostmi těchto dat. Zejména je důležité zmínit, že počet SIM karet v České republice je vyšší než samotný počet obyvatel, přičemž někteří občané mají více SIM karet, naopak existují skupiny občanů, které již ze své podstaty vlastní mobilní telefony zcela minimálně (např. malé děti nebo lidé s různými druhy omezení). Druhým specifikem těchto dat je fakt, že data jsou obvykle získatelná pouze od vybraného operátora, který má v jednotlivých lokalitách rozdílnou míru pokrytí, která není ovšem známá, data se tedy upřesňují s cílem dosáhnout relevantního počtu obyvatel v lokalitě. Třetí omezení dat je ve směru k přesnosti zaměření jednotlivých karet SIM, které nemusí zejména v odlehlých oblastech zcela jednoznačně přiřadit SIM karty ke správnému správnímu obvodu obce. Tato chybovost se však s měřením v rámci celků vyššího řádu významně eliminuje. Ukazuje se, že vhodnými metodami kalibrace dat je možné získat relevantní údaje, které jsou reprezentativní a aplikovatelné na celou populaci České republiky.

V rámci těchto dat je možné analyzovat samotné migrační proudy pohybu obyvatel v jednotlivých sledovaných oblastech (jejich objem a dobu pobytu v konkrétní lokalitě). Na základě pravidelností v pohybu obyvatele lze vysledovat specifickou periodicitu, a to nejčastěji v podobě týdenních rytmů. Na jejich základě a době strávené v konkrétních lokalitách lze jednoduše odvozovat účel dané cesty, kdy lze rozlišit pro každou SIM kartu lokalitu, která s největší pravděpodobností bude domovem jejího majitele, lokality práce/školy a další významné lokality, kde se během sledovaného období s menší intenzitou a pravidelností držitel karty vyskytoval (např. za účelem sportovního nebo kulturního vyžití, nákupů, návštěv aj.).

Takto strukturované údaje poskytují zcela unikátní databázi, na jejímž základě je možné přizpůsobit územní strukturu výkonu veřejné správy potřebám samotných občanů. Respektuje totiž nejen dojížďkové vazby za prací a do škol, které jsou v omezené míře dostupné i v rámci SLDB, avšak nabízí i možnosti sledovat mobilitu i v mimopracovních/mimoškolských aktivitách. V neposlední řadě je nutné zmínit, že se jedná o jedinečný způsob, jak získat zpřesněné údaje o reálném počtu obyvatel daných lokalit, což se velmi často může lišit od údajů evidence počtu obyvatel. Zejména ve velkých aglomeracích je tento rozdíl velmi významný. Data z geolokační sítě jsou tak jedinečným a užitečným zdrojem objektivních dat o pohybu obyvatel, která mohou v prostředí veřejné správy nalézt celou řadu využití od dopravního plánování přes technickou infrastrukturu až po krizové řízení.



Zdroj: Pohyb obyvatel v Praze a Středočeském kraji dle dat mobilního operátora, CE-Traffic, 2018



Zdroj: Analýza dojížďkovo-vyjížďkových vztahů a analýzy stráveného času ve významných místech pobytu, Michal Ficek, CE-Traffic 2018

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Organizace a koncept výstavy:
David Sláma, Petr Svoboda, Filip Zavřel, Kateřina Mudruňková a Jakub Jaňura (Ministerstvo vnitra)

Autoři textů:
Tomáš Burda a Eva Semotanová (současně autoři koncepce obsahu) dále Pavel Chromý, Jiří Martínek a další ve spolupráci s Ministerstvem vnitra

Autoři map:
Tomáš Burda, Eva Semotanová, Daniel Gurňák, Jan Němeček, Aleš Vyskočil, Zdeněk Kučera, Michaela Šaffová, Daniel Paluba a další ve spolupráci s Ministerstvem vnitra

Autoři textů a map působí v následujících institucích:
Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Historický ústav Akademie věd ČR, Přírodovědecká fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, Ústřední archiv zeměměřictví a katastru

Korektura textů:
Vladimír Čechák ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a Výzkumným centrem historické geografie

Reprodukce map pocházejí ze sbírek Historického ústavu Akademie věd ČR, Ústředního archivu zeměměřictví a katastru, Evy Semotanové a Tomáše Grima

Vybrané mapy byly zpracovány s pomocí databáze © ArcČR, ARCDATA PRAHA, Zeměměřický úřad, Český statistický úřad, 2016

Grafické zpracování výstavy: VV grafické studio ve spolupráci s Filipem Zavřelem

Grafické zpracování katalogu: Kukutch s.r.o.

Vydalo:
Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

www.mvcr.cz
www.historickageografie.cz
www.spolecnestoleti.cz

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Výzkumné centrum historické geografie

1918 100 2018
SPOLEČNÉ STOLETÍ

668
4818