

K vývoji územně správního členění státu (poválečná ČSR)/3

Poválečná Československá republika (pokud jde o zemi Českou a zemi Moravskoslezskou) v oblasti územního a územně správního členění navázala na situaci, která zde byla v roce 1938. Základní územní jednotkou byl i nadále soudní okres.

Jestliže v době 1. republiky převažovaly případy, kdy obvody územní působnosti okresních soudů byly tvořeny jedním **soudním okresem**, po roce 1945 se zvýšil počet územních obvodů okresních soudů, které byly tvořeny více soudními okresy. Výčet soudních okresů byla stanovena územní působností institucí **politických okresů** i **zemských institucí**, stejně jako **územní obvody krajských soudů**. (Území soudních okresů byla, stejně jako dříve, vymezena výčtem území obcí.)

K výrazné změně však došlo, pokud jde o **správní instituce**. Byla ukončena činnost **obecních (městských), okresních a zemských úřadů** a místo nich byly **ustaveny místní (městské), okresní** (v rámci územní působnosti politických okresů) a **zemské národní výbory**.

V zemi České bylo po roce 1945 **statutární města Praha, Plzeň a Liberec a 223 soudních okresů**. Až na malé výjimky bylo rovněž v sídlech dřívějších okresních úřadů ustaveno **110 okresních národních výborů**. Země byla spravována **Zemským národním výborem**. Ve srovnání se stavem v roce 1938 vzrostl počet statutárních měst (Plzeň, Liberec), nezměnil se počet soudních okresů a zvýšil se počet politických okresů o sedm. (Místo 103 okresních úřadů bylo ustaveno 110 okresních národních výborů.)

V zemi Moravskoslezské byla **statutární města Brno, Olomouc, Opava a Moravská Ostrava a 103 soudních okresů**. Podobně jako v zemi České tam byly ustaveny **okresní národní výbory, jichž bylo celkem 44**. Země byla rovněž spravována **Zemským národním výborem**, ale byla zřízena i jeho „**expozitura**“ v **Moravské Ostravě** (s územní působností pro politické okresy Místek, Nový Jičín, statutární město Moravská Ostrava a celé bývalé Slezsko). Ve srovnání s rokem 1938 přibyla dvě statutární města (Opava, Moravská Ostrava), snížil se počet soudních okresů o dva a také počet politických okresů o 1. (Místo 45 okresních úřadů bylo ustaveno 44 okresních národních výborů.)

ÚSTAVA 9. KVĚTNA A DALŠÍ ZÁKONY

Uvedené územní členění našich zemí zůstalo nezměněné až do 1. 1. 1949. K tomuto datu nastaly výrazné změny v územním členění státu i ve struktuře správy. Již v **Ústavě 9. května** byla deklarována podstatná změna územního členění: **zrušení zemí jako územně správních jednotek a ustavení**



Autor textu Vladimír Čechák je prorektorem Vysoké školy finanční a správní, z. ú., pro koncepci a rozvoj

krajů. Paragraf 123 zmíněné ústavy stanoví: „Národní výbory podle správní struktury Československé republiky jsou: místní, okresní, krajské.“¹ „Krajské zřízení bylo ustaveno **zákonem č. 280/1948 Sb.**, který byl přijat až 21. 12. 1948. Od roku 1949 bylo ustaveno **13 krajů** (postavení Prahy bylo upraveno zvláštním zákonem č. 76/1949 Sb.) a **sedm statutárních měst** (stejných jako v letech 1945–1948). Statutární města však byla v červnu roku 1949 zrušena a z **hlediska územního členění samostatnou územní jednotkou zůstaly pouze Praha a Brno**. Současně byly **zrušeny soudní okresy jako nejnižší územní jednotky**. Místo nich byly zřízeny „**nové**“ **okresy, které byly současně obvody územní působnosti okresních národních výborů i okresních soudů**.

Počet nových okresů byl větší než počet dřívějších politických okresů a jejich hranice byly upraveny tak, aby byly shodné s hranicemi krajů. **Paragraf 4 zákona č. 280/1948 Sb.** stanoví: „V případech, kde krajské hranice stanovené v příloze (tohoto zákona) rozdělují území dosavadních okresů nebo obcí, budou též tato území přizpůsobena krajským hranicím. V této souvislosti bude provedena nová územní organizace okresů.“

Kraje byly vymezeny jako **svým způsobem „určující“ územní jednotka, jejich hranicím bylo přizpůsobeno územní vymezení jak obcí, tak nových okresů**. Reál-

ný proces vymezení krajů zahrnoval zpravidla úplný výčet celých (nových) okresů, výčet částí dělených okresů (jejichž správní centrum bylo mimo území kraje) s výčtem obcí, které byly k území kraje přičleněny.

Územní členění **českých zemí** bylo v období 1949–1960 dáno **180 okresy, 13 kraji a samostatným hlavním městem Prahou**. Rok 1949 znamenal největší zásah nejen do reálného územního členění státu, ale i do způsobu (metodiky) územního členění. Zrušení soudních okresů jako základních územních jednotek, přizpůsobení nižších územních jednotek vyšším, vedlo k **porušení principu skladebnosti, který je určitým předpokladem účelného územního členění, a tím i předpokladem efektivní správy**. Smíšené územní členění zůstalo v platnosti až do roku 1960.

ZMĚNY ÚZEMNÍHO ČLENĚNÍ V ROCE 1960

Rok 1960 přinesl do oblasti správy, ale i do společenského vývoje některé významné změny. Byla přijata nová „socialistická“ ústava, která znamenala úpravu nejen správních, ale i politických záležitostí. Z hlediska vývoje územního členění bylo nejvýznamnějším aktem přijetí **zákona č. 36/1960 Sb.**, který stanovil územní úpravu, jež výrazně ovlivňuje územní členění až do dnešních dnů.

Zmíněný zákon, který je dosud platný (i účinný), byl několikrát novelizován. Změněný zákon **zachovává krajský systém, a tím i trojstupňovou organizaci správy** (i územního členění), **ale zcela nově vymezuje územní jednotky, kraje i okresy**. Současně v této době dochází ke **slučování některých obcí**. **Nové kraje a opět nové okresy byly současně vymezením působnosti krajských i okresních národních výborů**. Rovněž byly vymezením územní působnosti krajských i okresních soudů.

Okresy byly vymezeny výčtem obcí, přičemž byla respektována zásada (až na malé výjimky), **že obec celým svým územím** (vymezeným katastrem, souhrnem katastrů) **se musí nacházet na území jednoho a téhož okresu**. Totéž platilo pro vztah mezi územím okresu a kraje. Tím byla opět obnovena zásada skladebnosti.

Kraje a okresy ustavené zmíněným zákonem byly výrazně územně větší než kraje a okresy ustavené v roce 1949. Důvodem k této změně byla podle vyjádření tehdejších politických představitelů potřeba zintenzivnění ekonomiky a účelnější „kontrola“ plnění úkolů plánovaného hospodářství.

Svou, v některých případech rozhodující úlohu však sehrávaly především politické motivy. Š. Mleziva v této souvislosti uvádí, že „**reforma byla prakticky provedena podle přímých instrukcí** (většinou diktování průbě-

hu některých okresních hranic) Antonína Novotného, tehdejšího prvního tajemníka ÚV KSČ a prezidenta republiky². Územní a územně správní členění bylo shodné a poměrně jednoduché. Bylo ustaveno sedm krajů místo dosavadních 13, Praha zůstávala samostatným územním i správním celkem na úrovni kraje. Rovněž počet okresů byl výrazně snížen. Bylo ustaveno 75 okresů místo dosavadních 180 (přesněji: okresů bylo 72, tři města Brno, Ostrava a Plzeň byla sice součástí příslušných krajů, ale byla samostatnými okresy). Názvy krajů byly voleny „geograficky“: kraje Středočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihočeský, Severomoravský a Jihomoravský. Na územně správním členění nic nezměnilo ani federativní uspořádání Československa od 1. 1. 1969 a v této podobě zůstalo až do roku 1990.

ÚZEMNÍ A ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Společenské a politické změny započaté v listopadu 1989 vedly i k výrazným změnám v oblasti správy. Byla ukončena činnost národních výborů na všech stupních správy. Na místní, obecní, městské úrovni byly nahrazeny obnovením obecním zřízením, na úrovni okresů byly ustaveny okresní úřady jako orgány státní správy se všeobecnou působností, na úrovni krajů byla ukončena činnost národních výborů bez náhrady.

Nadále však zůstal v platnosti zákon č. 36/1960 Sb. a územní členění, které ustavil. V roce 1990 byly ustaveny obce s pověřeným obecním úřadem, které vykonávaly pro ostatní obce ve svém obvodu územní působnosti státní správu v přenesené působnosti. Zmíněné obce se z velké části (téměř ze tří čtvrtin) shodovaly s obcemi, kte-

ré byly do roku 1949 sídly soudních okresů. Totéž však nelze říci o územní působnosti. Územní působnost obcí s pověřeným obecním úřadem byla vymezena výčtem obcí, pro které přenesenou působnost vykonávaly. Dohled nad výkonem přenesené působnosti, který tyto obce vykonávaly, byl svěřen okresním úřadům. Bylo stanoveno, pro které obce bude příslušný okresní úřad dohled vykonávat.

Další změnu do územního (i do územně správního) členění vneslo ustavení nového 76. okresu, okresu Jeseník, v roce 1996. Významným zásahem do územně správního členění státu bylo přijetí ústavního zákona č. 347/1996 Sb., kterým bylo zřízeno 14 vyšších územních samosprávných celků. Jejich působnost byla vymezena výčtem okresů do daného kraje začleněných. Územní působnost okresů se však neshodovala s obvody územní působnosti obcí s pověřeným obecním úřadem při výkonu přenesené působnosti. Způsob vymezení krajů vedl k tomu, že některé obce požadovaly „přesun“ k jinému kraji. Poněkud nestandardní pojmenování nových krajů, které kombinuje geografický přístup s pojmenováním podle sídla krajského úřadu, vede k tomu, že v současné době máme např. dva navzájem rozdílené „jihočeské“ a dva navzájem různé „jihomoravské“ kraje.

Postavení okresů bylo upraveno zákonem č. 147/2000 Sb., který již předjímá ukončení činnosti okresních úřadů. Pojem „okres“ tento zákon používá jako termín k označení územní působnosti okresního úřadu. Zákonem č. 320/2002 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2003 činnost okresních úřadů ukončena.

Zákon č. 314/2002 ustavil obce s rozšířenou působností jako základní vykonava-

tele přenesené působnosti, kterou z velké části převzaly od zrušených okresních úřadů. Těchto obcí bylo ustaveno celkem 205. Jejich výčet je uveden v příloze č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb. Příloha č. 1 k témuž zákonu obsahuje výčet obcí s pověřeným obecním úřadem, kterých je celkem 368.

Vzhledem ke stanovení územní působnosti obcí s rozšířenou působností neexistuje soulad (skladebnost) mezi hranicemi územní působnosti těchto obcí a územní působnosti obcí s pověřeným obecním úřadem. To je také jeden ze základních důvodů, proč od 1. 1. 2007 došlo k úpravě hranic okresů.

I přes tyto úpravy, stejně jako další dílčí změny a eventuální přesuny obcí zůstává současné územní členění států složité a v řadě aspektů komplikované. To je rovněž hlavním důvodem pro přípravu nového územního členění státu, k němuž Ministerstvo vnitra připravuje podkladové materiály.

V našem stručném přehledu jsme se nezmínili o problematice územního členění hlavního města Prahy. Její postavení je upraveno zvláštním zákonem. Územní členění hlavního města zažilo po roce 1945 několik výrazných změn. Tato problematika je však natolik složitá, že by si vyžadovala zvláštní statí. ■

Prof. PhDr. VLADIMÍR ČECHÁK, CSc.,
prorektor Vysoké školy finanční a správní, z. ú.

Poznámky:

¹⁾ Zemí spravoval zemský úřad, v jehož čele stál zemský prezident.

²⁾ Š. Mleziva: Retrospektivní přehled územních jednotek a územních celků. Academia, Praha, 201

Vývoj územně správního členění státu od roku 1850 do současnosti

Jednotky Období	Země	Kraje (župy)	Soudní kraje	Okresy (správní, politické)	Okresy soudní	Obce III.	Obce II.	Stat. města
1850–1855	3	9 + Slezsko	21 + Praha	111	307	–	–	4
1855–1868	3	9 + Slezsko 21 + Praha od r. 1862	21 + Praha	okresy + smíšené okresy 307	–	–	–	4
1868–1918/1920	3	–	21 + Praha	samosprávně jen Čechy 202 126	307	–	–	6
1920–1928	–	15 žup + Praha	24	126	330	–	–	9
1928–1938	2	–	24	126	330	–	–	3
1945–1948	2	–	24	156	326	–	–	7
1949–1960	–	13 + Praha	–	180	–	–	–	7 v červnu 1949 zrušena
1960–1990	–	7 + Praha	–	66	–	–	–	–
1990–2000/2002	–	13 + Praha 7 + Praha	–	67	–	–	388	14
2002	–	13 + Praha 7 + Praha	–	67	–	205	388	26

ZDROJ: AUTOR