

## Územněsprávní reformy v Česku v letech 1848 – 2000

### GEOGRAFICKÉ ROZHLEDY 5/1999-2000

#### Všeobecně

#### Zemská správa

#### Reformy v letech 1850 -2000

#### Tabulka č. 1: Sídla krajů v Česku 1850 - 2000

#### Tabulka č. 2: Počet a průměrná rozloha okresů Česka 1850 - 2000

#### Co říci závěrem?

---

### **Všeobecně**

Spory o poslední územněsprávní reformu našeho státu a vymezení 14 nových krajů (tzv. vyšších územně samosprávných celků – VÚSC), vybízejí k malému historickogeografickému ohlédnutí.

Hlavní klad této reformy vidím v tom, že tak vedle obcí vzniká druhá, vyšší samosprávná instance. Což je významný konkrétní krok k široce založené občanské společnosti. Určitý zápor možná spočívá v tom, že VÚSC (dále budu používat srozumitelnější název kraje), které se počtem, průměrnou velikostí i hranicemi nápadně shodují s „komunistickými“ kraji z roku 1949 (viz tab. č. 1), nejsou totožné se 7 regiony zvanými zkratkou NUTS. Ty ovšem mají sloužit především jako „statistické jednotky“ regionální politiky Evropské unie. „Dvojkolejnost“ územní správy na této regionální úrovni je asi přepychem. Myslím, že samotné (velké) NUTS by byly levnější jak pro vnitřní správu ČR, tak pro její příští fungování v Evropské unii. Kupodivu se NUTS dosti shodují s kraji z let 1960 – 90 až na to, že „ruší“ bývalý Západočeský kraj (spojením nových krajů Budějovického, Plzeňského a Karlovarského – centrem by mohla být Plzeň) a vytváří nový region „Střední Morava“, jehož koncentračním jádrem snad ani není Olomouc, ale spíše řeka Morava.

Zřejmě opravdu „poučení z dějin spočívá v tom, že si z nich poučení nebereme“, což nás často odsuzuje k tomu, abychom si je prožili „podruhé“. V případě krajů by pak bylo zjevné, že jejich moderní podoba, krystalizující od buržoazní revoluce v habsburské monarchii let 1848 – 49 byla vždy předmětem politických bojů a svárů. Kraje byly rušeny a obnovovány, o vývoji po roce 1948 ani nemluvě.

### **Zemská správa**

Proměny zemské správy můžeme pro nedostatek místa zmínit velmi stručně. Země Koruny české, jejichž je Česká republika právním následníkem, byly historickým státním útvarem státoprávně kodifikovaným listinou „Otce vlasti“ Karla IV. z roku 1348. Jednotlivé části tohoto státu spadaly pod svrchovanost českého krále (českého z hlediska územního, nikoliv národního) historicky přesněji krále Čech, držitele koruny království Českého. Toto bychom měli mít na paměti. Jádro státu země Koruny české tvořilo České království (geografický název Čechy), a to jako jeho hlavní země, a Moravské markrabství (geografický název Morava) jako jeho země vedlejší. Hranice těchto historickogeografických útvarů, resp. historických území náležejí mezi nejstabilnější a nejstarší v Evropě.

Ve 14. století byla k českému státu připojována další území se statutem vedlejších zemí: Chebsko (1322), Slezsko (1327-35 a 1353), Horní (1319-29) a Dolní Lužice (1368) – více viz Jeleček, Chromý 1998, Trávníček 1984.

Výrazný zásah do územní a správní integrity českého státu přineslo po porážce na Bílé hoře tzv.

Obnovené zřízení zemské. Ferdinand II. Habsburský je v roce 1627 vyhlásil pro Čechy, v roce 1628 pro Moravu. Český trůn se stal dědičným pouze v habsburské dynastii (do té doby stavy krále volily, resp. později přijímaly). Duchovní stav jako „opora trůnu“ dostal na zemském sněmu první místo, nositelé historického progresu – královská města (a obecně města vůbec) – dostala na sněmu pouze jeden hlas, němčina byla zrovnoprávněna s češtinou. Země byly postupně řízeny přímo dvorskou kanceláří ve Vídni a zemské sněmy a jejich orgány byly postupně degradovány na „projednávače a vykonavatele“ nařízení z Vídně. Dosavadní stavovské zřízení bylo nahrazeno absolutismem panovníka, jenž dostal výlučnou pravomoc tvořit právo, jmenovat zemské úředníky, kteří byli odpovědní pouze jemu apod.

Od roku 1742, po ztrátě velké většiny Slezska (asi 37 000 km<sup>2</sup>) ve prospěch Pruska (budoucího sjednotitele Německa), byl stát země Koruny české tvořen historickými zeměmi Čechami, Moravou a tzv. rakouským, později českým Slezskem (zhruba v dnešních hranicích Česka). V roce 1918 se pak stal základem samostatného Československa.

V roce 1749 byla královská dvorská kancelář z Prahy trvale přemístěna do Vídně. Odkud byly jednotlivé země řízeny přímo. Český stát de iure existoval, de facto však nikoliv. Praha se stala hlavním městem jen Čech. Osvědčená politická metoda „Divide et impere“ se opět uplatnila.

V revoluci 1848-49 čas opět znovu a mocně „oponou trhnul“. Postupný hospodářský, technický, kulturní a sociální rozvoj společnosti, umožněný nástupem průmyslové a zemědělské revoluce, vývojem kritického myšlení, osvícenectví, ideály americké a francouzské revoluce začal být bržděn feudálními pouty. Rodící se kapitalistická společnost potřebovala centralizovaný moderně řízený stát s moderní armádou, který by své nižší územní články uměl spravovat účinnějšími metodami a nástroji. K tomu však potřeboval peníze, více daní. V revoluci 1848-49 byla vedle zrušení poddanství druhým hlavním výsledkem právě územně správní reforma.

## Reformy v letech 1850 – 2000

Nová společnost a nová ekonomika potřebovaly racionální územněsprávní a soudní systém, který by zaručoval rovnost občanů před zákonem, a především efektivní státní správu, která by zabezpečila zejména vybírání daní.

Podle císařského nařízení z 26. 6. 1849 se v roce 1850 namísto původních panství staly základními jednotkami státní správy tzv. politické okresy, vyššími jednotkami kraje, nejvyššími země. Základním článkem samosprávy se staly obce. Bylo nutno vytvořit územní jednotky odpovídající těmto článkům. V případě obcí se vyšlo z tzv. obcí katastrálních, které vznikly mapováním tzv. stabilního katastru (ještě před revolucí). To mělo zajistit především přesné vyměření pozemkové daně. Jednotlivé katastrální obce, za jejichž základ sloužily tzv. sčítací úseky josefského katastru z 80. let 18. stol., byly seskupeny do tzv. berních okresů.

Tyto okresy se staly nejnižším, prvoinstančním článkem státní správy, tzv. soudních okresů. V jejich centrech sídlily okresní soudy, případně i hejtmanství. Soudní okresy, jichž bylo na konci jejich existence v roce 1949 v Česku na 330 (viz tab. č. 2), byly vymezeny tzv. Stadionovou reformou. Hrabě Stadion byl ministrem vnitra jen několik měsíců v letech 1848 – 49 a přitom soudní okresy (dále s. o.) jsou dodnes považovány za zdařilou geografickou regionalizaci území Česka. někteří geografové by je v určitém vývoji a současnosti přizpůsobeném vymezení, viděli raději místo tzv. obvodů pověřených obecních úřadů, kterých je řádově o 50 více. Možná, že s. o. byly dobře vymezeny mj. proto, že Stadion respektoval pokud možno minulost, tj. i hranice panství a přirozená městská střediska bývalých panství. Příkladem toho je např. Kostecké panství a Šrámkovo městečko Sobotka. Hlavním kritériem při vymezení byla zásada, aby každý okres (tj. i politický) měl obdobný počet obyvatel (nebylo nutné vytvářet volební okresy). Hustěji zalidněné oblasti měly tedy okresů více, ale co do rozlohy menších (viz Orbis Pictus, s. IV.).

Tabulka č. 1: Sídla krajů v Česku 1850 - 2000				
1850	1855	1949	1960	2000
<b>Brno</b>	<b>Brno</b>	<b>Brno</b>	<b>Brno</b>	<b>Brno</b>
<i>Česká Lípa</i>	<i>Čáslav</i>	<b>České Budějovice</b>	<b>České Budějovice</b>	<b>České Budějovice</b>
<b>České Budějovice</b>	<b>České Budějovice</b>	Hradec Králové	Hradec Králové	Hradec Králové
Cheb	Hradec Králové	Jihlava	Ostrava	Jihlava
Jičín	Cheb	Karlovy Vary	<b>Plzeň</b>	Karlovy Vary
Olomouc	Chrudim	Liberec	<b>Praha</b>	Liberec
Opava	Jičín	Olomouc	Ústí nad Labem	Olomouc
Pardubice	Jihlava	Ostrava		Ostrava
<b>Plzeň</b>	<i>Litoměřice</i>	<b>Plzeň</b>		<b>Plzeň</b>
<b>Praha</b>	Mladá Boleslav	Pardubice		Pardubice
	Nový Jičín	<b>Praha</b>		<b>Praha</b>
PRAHA město	Olomouc	Ústí nad Labem		Ústí nad Labem
	Opava	Zlín		Zlín
	Písek			
	<b>Plzeň</b>			PRAHA město
	<b>Praha</b>			
	<i>Tábor</i>			
	<i>Uherské Hradiště</i>			
	<i>Znojmo</i>			
	<i>Žatec</i>			
10	20	13	7	13
ø 7 886 km <sup>2</sup>	ø 3 943 km <sup>2</sup>	ø 6 066 km <sup>2</sup>	ø 11 223 km <sup>2</sup>	ø 6 066 km <sup>2</sup>

Tabulka č. 2: Počet a průměrná rozloha okresů Česka 1850 - 2000													
	1849		1855		1868		1928		1948		1949	1960	2000
	p. o.	s. o.	p. o.	s. o.	p. o.	s. o.	p. o.	s. o.	p. o.	s. o.	okr.	okr.	okr.
<b>Čechy</b>	79	208	208	-	89	208	105	228	115	227	-	-	-
<b>Morava</b>	25	76	76	-	30	76	45	106	48	108	-	-	-
<b>Slezsko</b>	7	7	27	-	7	7	-	-	-	-	-	-	-
<b>ČESKO</b>	131	291	311	-	126	291	150	334	163	335	187	75	76
<b>ø km<sup>2</sup></b>	602	271	254	-	626	271	526	236	484	236	421	1052	1038

Politika si však vyžádala své. V roce 1849 se Čechy členily na 7 krajů. Kraje v tab. č. 1 vzhledem k úspoře místa a zjednodušení (kraje se někdy nenazývaly podle sídla) označují názvy krajských měst. Města, která byla vždy sídlem krajských úřadů, jsou vtištěna tučně. Pardubický kraj z roku 1850 namísto sídla v Hradci Králové způsobil, že Hradec není mezi městy, která ve sledovaném období byla vždy sídly krajů – jedná se pouze o čtyři města: Brno, České Budějovice, Plzeň a Praha. Jičín byl sídlem kraje v letech 1850 – 68 (rozhodlo, že přes něj není vedena trať z Pardubic do Liberce). Města, která byla sídlem krajů jen jednou (dvacet krajů z roku 1855) jsou vtištěna kurzívou. Kraje se členily v Čechách na 79 politických okresů, které byly tvořeny 208 okresy soudními. Některý politický okres byl totožný s jedním s. o., jiný tvořily třeba 3 s. o. Morava se členila na 2 kraje (Brněnský a Olomoucký) a na 25 politických okresů, resp. 76 s. o., Slezsko tvořil 1 kraj se 7 politickými okresy a s 27 s. o. V každém politickém okrese bylo zřízeno

okresní hejtmanství jako státní orgán.

Naše politika má jeden význačný trvalý rys – reforma stíhá reformu (bezesporu „vede“ školství – alespoň od roku 1948). V roce 1855 byly politická a soudní správa propojeny, každý s. o. se stal i okresem politickým. Smíšených okresů, jak byly též zvané, bylo tedy v Čechách 208, na Moravě 76 a ve Slezsku 27. Čechy byly rozčleněny na 13 krajů, Morava na krajů 6, Slezsko tvořilo jeden kraj – viz tab. č. 1.

Po neúspěšném pokusu české politiky o federalizaci monarchie (trialismus) se rakouská aristokracie spolu s rakousko-německou liberální buržoasií spojily s uherskou šlechtou. Vyhlášením tzv. dualismu byla v roce 1867 monarchie přetvořena v konfederaci Rakousko-Uherskou se společným panovníkem, ministerstvem zahraničí, války a financí (a co je hlavní, po většinu doby i celní unii).

Česko se stalo součástí tzv. Předlitavska. to byl neoficiální geografický název státu, jenž se zkráceně geograficky jmenoval Rakousko a politicky „Království a země na říšské radě zastoupené“. Uhersko, přesněji Uhry či země uherské (svatoštěpánské) koruny, na ní pochopitelně zastoupeno nebylo.

V roce 1861 byly tzv. únorovou ústavou obnoveny zemské sněmy. Ty volily poslance do říšské rady; přímo až od roku 1873. V roce 1862 byl přijat říšský zákon o obecním zřízení, který platil až do roku 1919. Na jeho základě se volila obecní zastupitelstva. Umožnil vznik okresních zastupitelstev v politických okresech, která měla 18 až 36 členů a volila ze svého středu okresního starostu, jehož ovšem ve funkci potvrdil císař. Měla obdobné pravomoci jako obecní zastupitelstva. Navíc spravovala nemocnice, chudobnice apod. Byla zrušena v roce 1918 a následně obnovena v roce 1927 po zrušení záměru vytvořit župy jako druhý článek samosprávy. Do okresních zastupitelstev se pak volily jen 2/3 jejich členů, ta pak volila okresní výbory. Oběma však předsedal jmenovaný státní úředník – okresní hejtman.

Po přijetí tzv. prosincové ústavy v roce 1867 nebylo z ústavního hlediska možné propojovat politickou a soudní správu. Proto byly v roce 1868 odloučeny. Opět byla zřízena okresní hejtmanství. V Čechách v 89 okresních městech, na Moravě ve 30 a ve Slezsku v 7. Soudní okresy však zůstaly zachovány. Jejich počet se s rostoucím počtem obyvatel pomalu zvyšoval – viz tab. č. 2. Rostl i počet politických okresů; v roce 1908 jich např. v Čechách bylo o 19 více.

Od roku 1862 (po přijetí zákona o obecním zřízení) byly kraje postupně (do roku 1868) rušeny, čímž vzrostl vliv zemských místodržitelství. Kraje byly obnoveny až komunistickou územněsprávní reformou v roce 1949. Jejich existence či neexistence se po roce 1868 stala předmětem politických sporů o otázku, zda vyššími správními jednotkami nad politickými okresy mají být kraje nebo dosavadní země. Vidíme, ani dnes v této věci nic nového pod sluncem.

V roce 1921 byl učiněn pokus kraje obnovit pod názvem župy. Příslušný zákon byl vydán, ale župy působily jen na Slovensku v letech 1923 – 28. V Česku župy nakonec ustanoveny nebyly. Podle navržených hranic žup bylo zřejmé, že volené orgány nejméně tři z nich by měly výrazně německý charakter. Zkušenost z listopadu 1918, kdy se čeští Němci pokusili o vyhlášení tzv. Deutschböhmen a jejich připojení k Rakousku či Německu, také přispěla k neúspěchu župního zákona. Zákon o organizaci politické správy z roku 1927 vešel v platnost v roce 1928. Základem se staly opět země, začaly působit zemské úřady. Slezsko bylo jako zvláštní země zrušeno (důvody byly obdobné jako v případě „německých“ žup). Česko sestávalo tedy již jen ze země České a Moravskoslezské. Tento zákon však skoro úplně zrušil zemskou a okresní samosprávu, kterou prakticky postátnil. V českých zemích, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi přetrvávající rozdílné správní systémy byly unifikovány, čímž byla zavedena jednotná politická správa Československa.

Až do 31. 1. 1949 fungoval tedy systém politických a soudních okresů. Okresní hejtmanství se přejmenovala na okr. správy politické, v jejich čele zůstali hejtmani. Zemská místodržitelství se přejmenovala na zemské správy politické v čele se zemskými prezidenty, ve Slezsku byla ponechána zemská vláda (od roku 1927).

Po únoru 1948 byly země a s nimi zemské úřady od 1. 2. 1949 zrušeny. Byly obnoveny a postátněny kraje. reforma znamenala konec veškeré samosprávy. V Česku bylo zřízeno 13 krajů (v celém Československu 19). Dnes jich je rovněž 13 a k nim patří Praha jako samostatný kraj. jaké to asi má konotace nebo symboliku? Nový Jihlavský kraj prolomil historickou zemskou hranici.

Byly vytvořeny i nové okresy. Možno říci, že jejich hranice do jisté míry respektovaly hranice okresů soudních. Např. území mého „rodného“ s. o. Sobotka se stalo součástí okresu Mnichovo Hradiště, ten tvořilo území s. o. téhož sídla a část území s. o. Bělá p. Bezdězem. Mnoho do té doby malých měst na to stavebně a infrastrukturou vydělalo. Např. zmiňované Mnichovo Hradiště – nová budova školy, alokace závodu LIAZ (dnes již je téměř odepsán) atd. Nových okresů bylo v Česku 187 (na Slovensku 91).

Ústava z 11. 7. 1960 zavedla u nás byrokratický socialismus. Vyžádala si i novou územněsprávní reformu. Ta byla s předstihem schválena národním shromážděním 9. 4. 1960 a platila od 1. 7. 1960. V Česku bylo utvořeno 10 krajů (viz tab. č. 1). Tato reforma již vůbec nerespektovala historickou zemskou hranici, která zejména na Jihlavsku neodpovídala nové regionální diferenciaci Českomoravské vrchoviny, kde např. obnovila pomnichovskou hranici, resp. hranici německého osídlení (odsunu) – viz osud s. o. Jemnice (Chromý 1999). Byla často destrukcí řady přirozených regionálních vazeb sídel. Reforma nerespektovala převážně ani hranice s. o., často ani hranice katastrálních území. Okresů bylo vytvořeno v Česku 75 (tento stav vydržel až do současnosti, přičemž v roce 1996 byl zřízen okres Jeseník oddělením části okresu Šumperk).

Každá územněsprávní reforma je především drahá. Na druhé straně její příprava je i předmětem práce geografů, i když nakonec politici často jejich doporučení nedbají. Současné okresy byly často nesmyslně vymezeny. Např. v „ mém případě“ byla Sobotka, fyzickogeograficky a dojížděnou za prací spadající k Mladé Boleslavi, připojena k okresu Jičín

(Jeleček 1998). Za třicet let cíleného formování regionální identity prostřednictvím OV KSČ, ONV, OÚNZ, OVS, OPBH atd. se určité provázanosti, spádovosti apod. pevně zformovaly. Natolik, že se jen stěží technokratický a byrokratický systém vzdá dědictví reformy 1960 a otevře prostor pro uplatnění principů občanské společnosti a regionální samosprávy. Nadto dodnes soudy, vnitro, policie, ČSAD apod. stále fungují v územním členění bývalých krajů.

### **Co říci závěrem?**

Jak je zřejmé v něčem (např. v případě obnovování a rušení krajů) se dějiny „opakují“ – ovšemže v jiných historických podmínkách a souvislostech. V jiném si z nich zase nebereme poučení. Nové době „dvojích krajů“ – dovolím si tuto nadsázku, i když NUTS jsou hlavně jednotkami statistický – nemohu stále porozumět. Vždyť se stále hovoří o Evropě regionů, tedy celků dále větších, než jsou naše současné kraje. Přitom regionální diverzita Evropy má být zárukou její pevnosti a síly v soutěži se severoamerickým a japonsko-čínským centrem ekonomické a tím i politické moci. A co tlak fundamentalistického islámu z jihu a jihovýchodu – Čečensko a Kosovo? V nové reformě vidím jeden významný klad, a to povznesení prvků samosprávy na další a vyšší regionální úroveň.

### **Leoš Jeleček, katedra sociální geografie a regionálního rozvoje PřF UK Praha**

#### Literatura:

Atlas československé socialistické republiky. Hl. red. A. Gtz. ÚSGK, Praha, list č. 3.

Atlas československých dějin. Hl. red. J. Purš. ÚSGK a Historický ústav ČSAV, Praha 1965, mp. č. 20 f); 29 f, g); 45 a, b.

CHROMÝ, P.: Kam patříš Jemnicko? Geografické rozhledy, 9, 1999/2000, č. 2, s. 38 – 39.

JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z. (1989): Dějiny správy v Českých zemích do roku 1945. SPN, Praha, 519 s.

JELEČEK, L. (1998): Historickogeografické zvláštnosti dějinného vývoje středních Čech. Geografické rozhledy 7, 1997/1998, č. 5, s. 150 – 153.

JELEČEK, L., CHROMÝ, P. (1998): Vývoj českého státu v pojmech a datech. Geografické rozhledy, 7, 1997/1998, č. 2, s. 41 – 44.

TRÁVNÍČEK, D. (1984): Přehled územního vývoje našeho státu. Folia Facultatis Scientiarum Naturalium, Geographia, Brno 1984.

Článek je otištěn se svolením autora a pana Chromého z redakční rady Geografických rozhledů. Pokud Vás zajímá historická geografie, doporučuji Vám časopis [Klaudyán - internetový magazín pro historickou geografii a environmentální dějiny](#).