

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Vývoj krajského zřízení v ČR
popis vývoje a současného stavu krajského zřízení v ČR

Anna Sadílková

Bakalářská práce

2011

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Anna SADÍLKOVÁ**
Osobní číslo: **E08752**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**
Název tématu: **Vývoj krajského zřízení v ČR: popis vývoje a současného stavu krajského zřízení v ČR**
Zadávající katedra: **Ústav veřejné správy a práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce je popsat vývoj a současný systém krajského zřízení v ČR

1. Počátky krajského zřízení od 13. do 15. století
2. Vývoj krajského zřízení od dob stavovské monarchie do roku 1848
3. Vývoj krajského zřízení ve 20. století
4. Současný systém krajského zřízení
5. Možnost budoucího vývoje krajského zřízení

Rozsah grafických prací: —
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

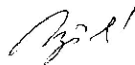
Seznam odborné literatury:

Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2000, ISBN 80-7357-041-6
Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, ISBN 80-7106-709-1
Koudelka Z., Průvodce územní samosprávou, Praha: Linde 2003, ISBN: 80-7201-403-X
Žemlička J., Čechy v době knížecí, Praha: Lidové noviny 1997, ISBN 80-7106-196-4

Vedoucí bakalářské práce: PhDr. Miloš Charbuský, CSc.
Ústav veřejné správy a práva

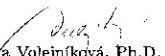
Datum zadání bakalářské práce: 8. července 2010

Termín odevzdání bakalářské práce: 6. května 2011



doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.



doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 18. srpna 2010

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 1. 5. 2011

Anna Sadílková

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu své bakalářské práce PhDr. Miloši Charbuskému, CSc., za věnovaný čas, vstřícný přístup, cenné rady, postřehy a připomínky.

SOUHRN

Bakalářská práce se zabývá vývojem a současným stavem krajského zřízení na území dnešní České republiky. V první části je přiblížen historický vývoj krajského zřízení již od prvních známek jeho vytváření v 10. století, až do roku 1989. Další část se podrobně věnuje zrodu současného systému samosprávných krajů, včetně důvodů jeho vzniku a četných problémů spojených s jeho přípravou. Závěrečná část shrnuje současný systém krajů, pozornost je věnována především jeho hodnocení. Cílem této práce je popsat vývoj a současný systém krajského zřízení.

KLÍČOVÁ SLOVA: veřejná správa, územní samospráva, státní správa, krajské zřízení, historický vývoj

TITLE

Development of regional system in the Czech Republic:
description of development and the present state of regional system in the Czech Republic

SUMMARY

The Bachelor thesis deals with the development and current state of regional system in the Czech lands. In the first part the historical development of regional system since the first marks of its creation in the 10th century until 1989 is outlined. Another part is devoted to the birth of present system of self-governing regions, including the reasons for its creation and the numerous problems connected to its preparation. The final section summarizes the current system of regions, attention is paid especially to its evaluation. The objective of this thesis is to describe development and present system of regional system.

KEYWORDS: public administration, self-government, state administration, regional system, historical progress

Obsah

1. ÚVOD	9
<hr/>	
2. POČÁTKY KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ V OBDOBÍ STŘEDOVĚKU A POZDNÍHO FEUDALISMU	10
<hr/>	
2.1 OBDOBÍ RANÉHO STŘEDOVĚKU A HRADSKÉ SOUSTAVY	10
2.2 POČÁTEK FORMOVÁNÍ KRAJŮ OD 13. STOLETÍ	11
2.3 OBDOBÍ HUSITSTVÍ	12
3. KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ V DOBÁCH STAVOVSKÉ MONARCHIE A PO BÍLÉ HOŘE	14
<hr/>	
3.1 OBDOBÍ STAVOVSKÉ MONARCHIE A VZNIK KRAJŮ	14
3.2 KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ V DOBĚ TEREZIÁNSKÝCH A JOSEFÍNSKÝCH REFORM	16
4. VÝVOJ KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ BĚHEM SPOLEČENSKÝCH ZMĚN PŘELOMU 19. A 20. STOLETÍ	20
<hr/>	
4.1 OBDOBÍ HABSBUŘSKÉ MONARCHIE PO REVOLUČNÍM ROCE 1848	20
4.2 OBDOBÍ PRVNÍ REPUBLIKY A MEZIVÁLEČNÉ OBDOBÍ	21
4.3 OBDOBÍ NACISTICKÉ OKUPACE	24
5. VÝVOJ KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ V OBDOBÍ KOMUNISTICKÉHO REŽIMU	26
<hr/>	
5.1 POVÁLEČNÁ SITUACE V ČESKOSLOVENSKU (1945 – 1948)	26
5.2 KRAJE Z ROKU 1948	27
5.3 KRAJE Z ROKU 1960	29
6. PROCES VÝVOJE SOUČASNÉHO KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ	32
<hr/>	
6.1 SITUACE V ČESKOSLOVENSKU PO REVOLUCI 1989	32

6.2 DŮVODY VYTVOŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ (VÚSC)	33
6.3 DISKUSE O ZŘÍZENÍ VÚSC A ROLE POLITICKÝCH STRAN	35
6.4 NÁVRKY VÚSC	37
6.4.1 VARIANTY ZEMSKÉHO ZŘÍZENÍ	37
6.4.2 KOMPROMISNÍ ŘEŠENÍ	39
6.4.3 NEÚSPĚŠNÉ VARIANTY KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ	40
6.5 ZLOM V JEDNÁNÍ O VÚSC	42
6.6 HODNOCENÍ VYBRANÉ VARIANTY KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ	43
7. SOUČASNÉ KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ A PRŮBĚH REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY	47
<hr/>	
7.1 ORGÁNY KRAJŮ A JEJICH KONTROLA	48
7.2 KOMPETENCE KRAJŮ A JEJICH FINANCOVÁNÍ	49
7.3 VOLBY DO KRAJSKÝCH ZASTUPITELSTEV	51
7.4 KRAJE V OČÍCH VEŘEJNOSTI	53
8. ZÁVĚR	55
<hr/>	
9. POUŽITÁ LITERATURA	58
<hr/>	
SEZNAM OBRÁZKŮ	62

1. Úvod

V lednu letošního roku (2011) uplynulo přesně deset let od zahájení činnosti nové regionální úrovně samosprávy v České republice – krajů. Jejich vznik byl velmi komplikovaný a protáhl se na neuvěřitelných jedenáct let. Přestože přípravě krajského zřízení bylo věnováno mnoho času a zavedení krajů bylo neustále odkládáno, již v prvních dnech a měsících jejich fungování se začaly projevovat určité problémy, pramenící často z nepromyšlených (nedomyšlených) právních norem a celkové nepřipravenosti na vznik nového stupně samosprávy.

Krajské zřízení na území dnešní České republiky má bohatou historii, prošlo dlouhým vývojem, který se datuje již od 10. století. Poměrně časté změny v krajském zřízení a celém systému veřejné správy se podepsaly i na současné podobě krajů, proto se na tuto problematiku ve své práci zaměřuji.

V prvních částech se zabývám vznikem, změnami a významem krajské správy v jednotlivých obdobích dějin českého státu. Krajské zřízení sleduji v kontextu dalších událostí, které měly vliv na jeho vývoj.

V dalších kapitolách se věnuji zrodu současného krajského zřízení a důvodům, které vedly k jeho zavedení. Zaměřila jsem se také na problémy, které provázely přípravu vzniku krajů a způsobily neúměrné prodloužení jejich přípravné fáze.

V závěrečné části práce shrnuji současný systém krajů, jejich kompetence, nastiňuji činnost jejich orgánů a jejich financování. Důraz kladu především na hodnocení významu současných krajů z hlediska krajských voleb a pohledu veřejnosti.

2. Počátky krajského zřízení v období středověku a pozdního feudalismu

2.1 Období raného středověku a hradské soustavy

K rozdělování území státu na menší správní celky dochází z různých důvodů. V době utváření českého státu šlo zejména o udržení jednotnosti země pod vládou jediného panovníka. Vezmeme-li v úvahu tehdejší možnosti cestování a šíření informací, nebylo technicky možné, aby jedna osoba v podobě panovníka sama spravovala celé území velkého, stále se rozrůstajícího státu. Prvotní a nejdůležitější funkcí správy státu i jednotlivých menších území bylo zabezpečení míru a získání alespoň částečné stability.

Zvláštním druhem územního obvodu pro tyto účely byly úděly. Jednalo se o území, které bylo součástí celého knížectví a nebylo tedy samostatné. Už v 10. století spravovali bratři nebo synové knížete část země jako úděl. Úděly neměly zcela charakter správního členění, jednalo se o způsob zabezpečení vlády knížete i v době jeho delší nepřítomnosti. Rozrůstání státního teritoria vylučovalo dostatečnou přítomnost knížete na celém území a země proto byla rozdělena na menší územní celky, které spravovali členové panujícího rodu. Moc údělníka byla ale součástí moci knížete, jednalo se tedy vlastně o dělení knížecí moci. Úděly byly nejvíce využity pro správu Moravy.¹

Za jakési „předchůdce“ krajů na našem území můžeme považovat správní hrady. Jde o tzv. hradskou soustavu, která byla vybudována pravděpodobně v relativně krátkém období před rokem 950.² Základem hradské soustavy byla důležitá přemyslovská hradiště se svým okolím. Počet hradišť neustále kolísal, některá nově vznikala, jiná se postupně vytrácela. Mezi rané správní hrady patřily například³: Bílina, Stará Boleslav, Čáslav, Děčín, Kouřim, Litoměřice, Mělník a Žatec. Po rozšíření vlivu Přemyslovců do východních Čech přibýly Chrudim, Hradec Králové a Jaroměř, ještě později Plzeň.

Původní účel hradišť a celé hradské soustavy byl sice vojenský, ale po ovládnutí území vystupovaly stále více do popředí správní úkoly veřejného pořádku a záhy i hospodářství. Ani daně, které měly v té době převážně naturální podobu, nebylo totiž možné

¹ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 32-33

² Z této doby je jen velmi málo písemných dokladů

³ Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2004, str. 61

vybírat centrálně. Působnost hradské správy se postupně stále více rozšiřovala. Podobná správní soustava, opřená o hradiště, se již koncem první poloviny 11. století začala vytvářet i na Moravě.

V průběhu 11. století se stává hradní soustava již pevnou strukturou. Ze stejné doby pocházejí také zprávy o kastelánech jako o hradských správcích, jmenovaných z řad knížecích družiníků.⁴

Protože hradská soustava vznikala zřejmě současně s připojováním jednotlivých území při vzniku státu, byl kastelán původně jen vojenský náčelník, který měl nově získané území plně ovládnout a dál ho udržovat. Postupně získával další pravomoc ve správě a soudnictví, která vyplývala z místního zastupování knížete. Kastelánovi příslušela například soudní a trestní pravomoc s tím, že pouze nejtěžší zločiny předával knížeti. Délku jeho funkčního období a rozsah pravomocí určoval sám kníže.

Později se obvody, jejichž centrem bylo hradiště a ve kterých působil kastelán, začaly označovat jako provincie. Takových provincií bylo v Čechách v průběhu 12. století asi dvacet a na Moravě sedm (Olomouc, Přerov, Hradec, Břeclav, Brno, Znojmo, Bítov).⁵

2.2 Počátek formování krajů od 13. století⁶

V průběhu 13. století došlo k zásadním změnám ve struktuře a konkrétní podobě veřejné správy českého státu, které byly způsobeny rozpadem dosud jednotné knížecí správy. Místo soustavy správních hradů zaujala drobná decentralizovaná majetkově rozrůzněná centra, která vykonávala správní funkce v rozsahu svého vlastního území. Rozpad hradské soustavy souvisí s postupným prosazováním šlechty, díky kterému ztrácela hradská správní organizace, založená na knížecím panování nad veškerým obyvatelstvem země, svou funkci a smysl. Rozpad soustavy souvisí ale také se změnou „pohyblivé“ správy ve správu místně stabilní a centralizovanou (množství i složitost dvorů s jejich mnohostrannou funkcí předpokládaly, oproti dřívější době, stálé sídlo).

⁴ Družiníci představovali dobrovolné sdružení svobodných bojovníků, kteří byli oporou moci knížete a neustále ho doprovázeli na jeho cestách po území, kterému vládl.

⁵ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 37

⁶ tamtéž, str. 43-50, str. 64-67

Společně s útlumem správního významu hradů zanikla v Čechách i funkce kastelána a také krajské soudy, určitý význam si udržely nakonec jen soudy v Praze a Plzni. Podstatně větší význam si díky stálosti úřadů podržely tyto krajské soudy na Moravě.

Nově od poloviny 13. století, vznikl zvláštní úřad hejtmana, úředníka, který byl pověřen zastupovat panovníka v době jeho nepřítomnosti. Hejtman byl zprvu v Čechách jmenován vždy jen krátkodobě při odjezdu krále ze země, na Moravě se však záhy proměnil ve skutečný stálý úřad. Hejtman, který představoval královského zástupce pro příslušný obvod, měl sídlo vždy na příslušném hradě a jeho pravomoc byla díky velkému územnímu rozsahu velmi široká (na úrovni mladších krajů) - patřila do ní všechna veřejná správa včetně finanční. Největší význam měli hejtmani v okrajových, nově kolonizovaných oblastech Loketska, Trutnovska a také v Žitavsku a Kladsku.

Důležitější byly ale z hlediska vývoje krajů poprávci, kteří představovali decentralizovaný výkon veřejné správy ve věcech trestních. Dohlíželi zejména na dodržování pořádku, stíhali a trestali zločince, vedle toho také poskytovali ochranu jiným úředníkům při výkonu jejich činnosti. Každý poprávce vykonával svou funkci nad určeným obvodem. Významnější, krajští poprávci byly jmenováni panovníkem z řad pánů nebo vysokých šlechticů. Určení poprávců pro jednotlivé oblasti přispělo k územnímu vyhraňování krajů, a jejich pozdějšímu samovolnému vzniku na sklonku husitské doby. Na Moravě byl vývoj odlišný, protože tradice krajských soudů zde vyloučila potřeby poprávců. Jejich funkci vykonávali právě krajští soudci a k postupnému vzniku krajů tak na Moravě nedošlo.

2.3 Období husitství⁷

Husitské období je ve vývoji správy charakteristické především nefungováním centrální královské moci a tomu se veřejná správa musela přizpůsobit. Přirozeně jedna část území státu pokračovala ve starším vývoji bez podstatných změn, ale druhá část - většina Čech ovládaná husity - představuje specificky zvláštní období ve vývoji správy.

Díky absenci královské moci a nutnosti bránit zemi za stálé válečné situace došlo k daleko širšímu „demokratičtějšímu“ uplatnění nyní politicky aktivních složek společnosti i

⁷ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 75, 82

dosavadních správních celků a k vytvoření podmínek pro budoucí ustanovení nových prvků správy (náběh k institucionalizaci).

Využito bylo územní vyhraňování krajů z předhusitské doby a prosazovat se začalo nejdříve ve východních Čechách. V každém kraji byl svolán sněm šlechty a měst, který zvolil hejtmana kraje a jeho pomocnou radu. Hejtman se měl starat o svolávání krajské hotovosti, o zásobování vojska a také měl bránit případnému plenění a pustošení kraje vojskem; takové případy měl soudit a trestat.

3. Krajské zřízení v dobách stavovské monarchie a po Bílé hoře

3.1 Období stavovské monarchie a vznik krajů

Husitská doba bezvlády uspíšila rozvoj hospodářských a sociálních změn v české společnosti, který vyvrcholil vytvořením nového uspořádání feudálního státu – stavovské monarchie. Na moci a jejím výkonu v celém státě se vedle ústřední moci panovnické podílely tři vyhraněné stavy – panský, rytířský a měšťanský. Rovnováha sil mezi stavy zpočátku zaručovala vyrovnaný podíl moci, postupně se ale začala přiklánět ke stavu panskému. Vzájemné prolínání královského a stavovského podílu na výkonu vlády je během 15. až 17. století patrné i u krajské správy.⁸

Vedle jmenování poprávců pro určité oblasti sehrály při formování krajů důležitou roli rovněž landfrýdy – jakési spolky sdružující na určitém území šlechtu a města ke společné záruce veřejného míru. Spolu s jejich rozvojem se během husitství zvýšila i váha krajů, které se koncem 14. a v 15. století zvolna přeměňovaly z jednotek pro účely berní správy ve všeobecné správní jednotky. V Čechách bylo vytvořeno 12 krajů.⁹

V čele krajů stáli hejtmani, zprvu voleni krajskými sněmy (tzv. sněmíky, shromáždění tří stavů). Sněmy se staly důležité v průběhu husitského období a svoji pozici si udržely během celého 15. století. Snahou panovníků však zpravidla bylo tyto sněmy zrušit nebo alespoň nějakým způsobem ovlivnit. Samostatnost krajských sněmů dosáhla vrcholu na počátku 16. století, kdy se scházely na základě svolání krajských hejtmanů. Tato samostatnost však netrvala dlouho, právo svolávat krajské sněmy získal brzy místo hejtmanů král a za samostatné konání sněmu byl vyhlášen trest smrti.

Hejtmani všech 12 krajů byli prvně zvoleni krajskými sněmy roku 1434. Volenými orgány byli dva hejtmani (pán a rytíř) a jejich rada ze tří stavů, volba byla ale často narušována ze strany králů, kteří usilovali o jmenování vlastních lidí do funkcí hejtmanů. Přesto se dá říct, že princip volby, s určitými přestávkami, přetrval až do roku 1528. Po tomto roce již byli hejtmani jmenováni králem z místní šlechty.

Na počátku období byly kraje především vojenským zařízením k obranným účelům, postupně se ale hejtmani začali starat především o veřejný pořádek v kraji, dohlíželi na

⁸ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 85

⁹ tamtéž, str. 111

hrdelní soudnictví, na kvalitu mince, spolupůsobili při vybírání daní a z původní vojenské funkce jim zůstalo velení krajské vojenské hotovosti.

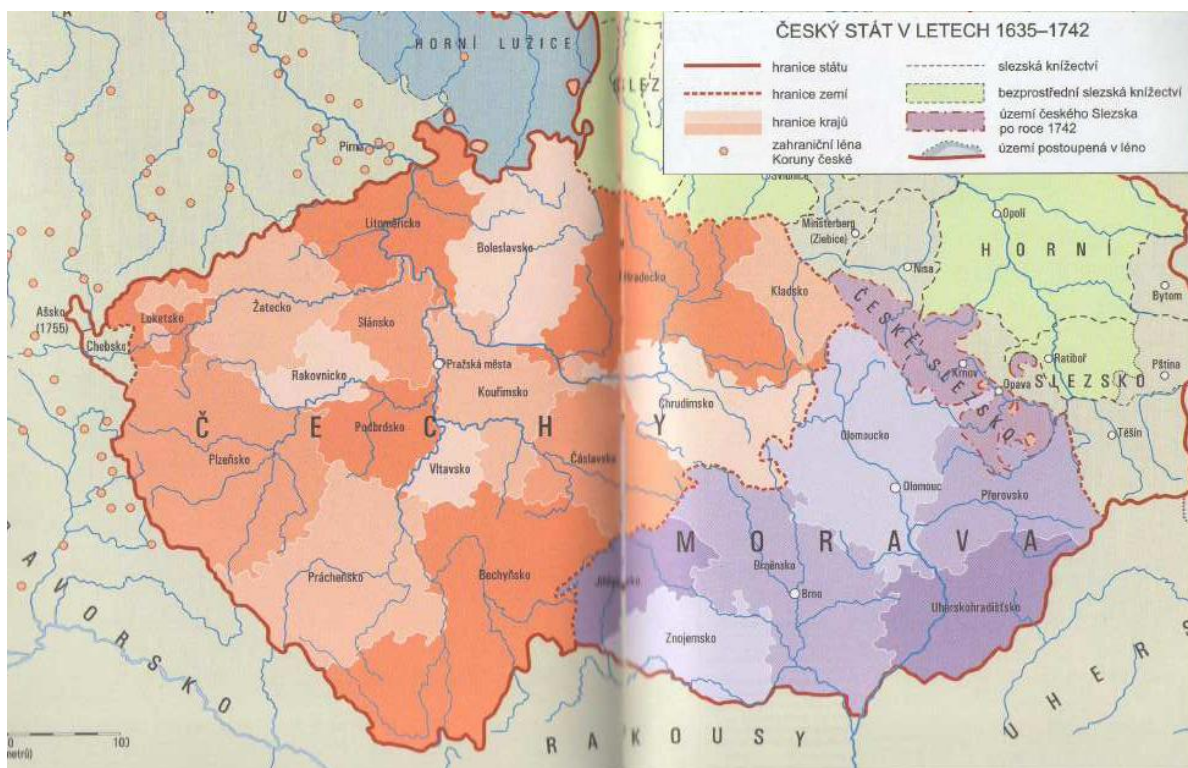
Původní počet 12 krajů (pražský neboli kouřimský, slánský, žatecký, litoměřický, boleslavský, hradecký, chrudimský, čáslavský, bechyňský, prácheňský, plzeňský a rakovnický) se v době Jiřího z Poděbrad zvětšil na 14, když se od rakovnického kraje oddělil kraj podbrdský a od bechyňského vltavský. Tento stav zůstal zachován do počátku 18. století. Hranice krajů byly ovšem v drobnostech proměnlivé, protože pro ně byla určující celistvost panství.¹⁰

Zatímco v Čechách došlo k postupnému přirozenému vývoji krajské organizace, na Moravě a ve Slezsku probíhal celý proces odlišně. Jak již víme, nebylo pro tyto oblasti potřebné stanovovat poprávce, stejně tak nebylo nutné rozdělovat území na kraje. Nejmenší správní jednotky Moravy představovaly země, Slezsko bylo rozděleno do jednotlivých relativně samostatných knížectví. Teprve nebezpečí ze strany Turků vedlo k vytvoření krajů v těchto oblastech. Na Moravě byly zřízeny nejprve čtyři, později pět krajů¹¹ (Brněnsko, Hradištsko, Olomoucko, Jihlavsko a Znojensko). Pro Slezsko byly vytvořeny kraje čtyři, ty však nerozdělovaly, ale naopak slučovaly jednotlivá drobná knížectví ve větší územní celky. Krajská organizace na Moravě a ve Slezsku vznikla tedy administrativní cestou - rozhodnutím zemského sněmu, pro vojenské účely a nebyla trvalá, vstupovala v platnost jen v případě ohrožení.

¹⁰ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 111-112

¹¹ Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2004, str. 64

Obr. 2-1 Podoba krajů do 18. století



Zdroj: Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005 str. 500 - 501

3.2 Krajské zřízení v době tereziánských a josefínských reforem

Porážka na Bílé hoře způsobila postupnou likvidaci stavovských práv a vzrůst absolutistické moci panovníka. Stoupal význam centrálních habsburských úřadů a výhradním zákonodárcem se stal v podstatě panovník. Stavy byly nahrazeny všemocnou byrokracií, která se utvářela jako samostatná privilegovaná kasta obyvatelstva plně závislá na panovníkovi. Omezování práva stavů zasáhlo samozřejmě regionální samosprávu a tím i krajské zřízení.

Výraznou změnou bylo nucené obnovené zřízení zemské, které prakticky likvidovalo krajské sněmy, jednu z nejdůležitějších složek krajské samosprávy. Právo svolávat sněmy měl, jako již v dřívějších dobách, pouze král, krajský sněm už ale nikdy nesvolal.¹²

Všechny reformy krajské správy, které proběhly v tomto období, je nutné brát jako doplňující části tereziánských a josefínských státních reforem. V důsledku válek o rakouské dědictví, při kterých došlo ke ztrátě skoro celého Slezska s Kladskem, byla Marie Terezie

¹² Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 133

nucena soustředit svou pozornost dovnitř státu. Stále totiž přetrvávalo jisté nebezpečí ze strany sousedních zemí. Snahou panovnice tak bylo vytvořit kompaktní státní celek schopný obrany. Prostředkem se stalo především upevňování státní moci, které zasáhlo i kraje a hejtmany.¹³

Celkové postátnění krajů začalo na Moravě, kde neměl jejich úřad takovou tradici. V Čechách si sice hejtmani uchovali daleko větší kompetence, postupně však postátnění proběhlo i zde. Místo dvou hejtmánů (a rady) byl nyní jmenován už pouze jeden, vybírán byl zpočátku ze stavů sídlících v kraji, přednostně to ale byli příslušníci stavu panského. V důsledku snahy o postupnou organizaci úřední správy a zdokonalení činnosti krajských úřadů ale záhy hejtmani ze stavů sídlících v tomtéž kraji vybírání být nesměli. Přestali tak být vázáni při plnění svých povinností osobními zájmy a museli se úplně věnovat vzrůstající státní správě. Navíc hejtmanský plat nově vyplácel stát, což odpovídalo situaci u ostatních zemských úředníků. Každému hejtmánovi byl přidělen kromě sekretáře též zástupce a další úředníci, kteří byli také placeni státem. Začal se vytvářet personál zbyrokratizovaného krajského úřadu.

Krajští hejtmani začali svou působnost postupně rozšiřovat do nových oblastí. Kvůli hrozbě války bylo potřeba zajistit obranyschopnost státu, důraz byl proto kladen na berní a vojenské povinnosti. Velmi podstatná byla především spolupráce při vybírání daní, hejtmán se v průběhu času stal odpovědným za kontrolu nad celou soustavou správy daní v daném kraji. Poměrně rozsáhlé kompetence měl v oblastech trestní, policejní, soudní a politické činnosti. Nově byli v Čechách stanoveni první krajští lékaři, jejichž funkce spočívala především v dozoru nad zdravotní a hygienickou službou.

S rostoucí působností dostávali hejtmani ale také zvláštní instrukce k provádění své funkce, podle kterých se museli řídit. Činnost krajských úřadů začala být kontrolována. Projevila se i snaha po vzájemném sjednocení systému krajského zřízení v Českých i Rakouských zemích. Podle reformy krajských úřadů v českých zemích došlo postupně k úpravě těchto úřadů i v zemích ostatních. K úplnému sjednocení správy krajů v celé říši však nikdy nedošlo, a to hlavně kvůli velkým rozdílům v jednotlivých zemích, jejichž naprosté odstranění by bylo příliš složité a nákladné.¹⁴

¹³ Rieger B., *Zřízení krajské v Čechách, část II. Ústrojí správy krajské v l. 1740-1792*, Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy slovesnost a umění 1892, str. 1-2

¹⁴ tamtéž, str. 4-5, str. 11

Ke změně v počtu krajů došlo v roce 1714 v souvislosti s připravovanou berní reformou. Kraje byly redukovány opět na původní počet dvanácti, s tím, že Vltavský a Podbrdský kraj byl spojen v Berounský, Slánský kraj se stal součástí Rakovnického, a k Žateckému kraji byl připojen kraj Loketský a Chebsko. Území Čech bylo tedy rozděleno do krajů: Bechyňský, Berounský, Boleslavský, Čáslavský, Hradecký, Chrudimský, Kouřimský, Litoměřický, Plzeňský, Prácheňský, Rakovnický a Žatecký.¹⁵

Na Moravě došlo postupně k rozdělení největšího, Olomouckého kraje na dva a celkový počet krajů se tedy na rozdíl od Čech zvýšil z pěti na šest: Brněnský, Olomoucký, Hradištský, Znojemský a Jihlavský, a nově vzniklý Přerovský.¹⁶

K dokončení postátnění krajských úřadů v Čechách došlo reformou krajské správy z roku 1751. Ta umožnila bezprostřední vliv státu na krajské a další úřady. Současně bylo nařízeno nové krajské rozdělení, aby všechny kraje byly přibližně stejně velké. Největší čtyři byly proto rozděleny vždy na dva a bylo zřízeno 16 krajských úřadů vždy v krajských městech.¹⁷ Mladá Boleslav, Čáslav, Chrudim, Litoměřice, Písek (pro Prácheňský kraj), Hradec Králové, Nový Bydžov, Plzeň, Klatovy, Tábor, České Budějovice, Žatec a Loket. Praha byla sídlem krajských úřadů pro kraje Kouřimský, Rakovnický a Berounský. Na Moravě zůstalo krajů šest a ve Slezsku byly krajské úřady vytvořeny teprve v roce 1783, a to kraje Opavský a Těšínský. Funkci krajské správy byla věnována značná pozornost, vycházely speciální sbírky zákonů o krajských úřadech a na právnických fakultách se učila krajská věda.

K dalším reformám krajských úřadů došlo za vlády Josefa II. Jednou ze změn bylo přeložení krajských úřadů do středu krajů a to i v případě, že tak byl úřad umístěn do bezvýznamné vsi. Například z Hradce Králové byl úřad přemístěn do Hoříněvsi, Jihlavský kraj měl nově sídlo ve Velkém Meziříčí, Olomoucký v Uničově atp. Tři krajští hejtmani sídlící v Praze měli přejít do svých krajských měst, Praha sama do žádného kraje nepatřila.¹⁸

Další reformou byl již z krajských úřadů vytvořen dokonale zbyrokratizovaný správní systém. Pravomoc krajských úřadů byla podstatně rozšířena a krajský úřad se stával stále více rozhodující instancí. Autorita krajského hejtmana byla celkově zvýšena a veškeré rozhodování spočívalo výhradně v jeho rukou. V rámci kontroly podávaly krajské úřady

¹⁵ Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2004, str. 64-65

¹⁶ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 134

¹⁷ Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2004, str. 65

¹⁸ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 161

pravidelné zprávy o své činnosti. Zároveň stejným způsobem kontrolovaly celý kraj a zvláště orgány městské správy.¹⁹

Působnost krajských úřadů byla v dalších letech novými právními normami stále více rozšiřována. Josefínská organizace krajské správy byla však pojata tak, aby krajské úřady mohly dostačovat stále se množícím úkolům státní správy, takže krajské zřízení zůstalo zachováno ve svých základech až do roku 1850 bez podstatnějších změn.²⁰

¹⁹ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 162

²⁰ tamtéž, str. 162

4. Vývoj krajského zřízení během společenských změn přelomu 19. a 20. století

4.1 Období Habsburské monarchie po revolučním roce 1848

Revolučním rokem 1848 začíná období charakteristické především dvěma základními rysy. Prvním byla snaha o vyřešení složité národnostní otázky v mnohonárodnostní Habsburské monarchii (z české strany šlo zejména o boj za národní sebeurčení). Druhým rysem byl rostoucí tlak veřejnosti po demokratizaci společnosti a s ním spojená postupná modernizace a demokratizace celého systému veřejné správy (přerušená pouze bachovským absolutismem²¹).

Zásadním obratem v přístupu k demokracii byl vznik samosprávy, která by byla svěřena samotným občanům. Nová ústava z roku 1848 měla zaručit samosprávu krajům, obcím a vedle nich i nově vzniklým okresům. Zákon byl však zrušen a právo na samosprávu bylo ponecháno jen místním obcím. Na úrovni krajů a okresů k jejímu zavedení nedošlo. Zajímavá je v tomto období naprostá oddělenost samosprávy a státní správy. Nezávislost obou systémů není již v dnešní době tak ostře vnímána a hranice mezi státní správou a samosprávou je často těžko rozlišitelná.

Krajské úřady přesto stále fungovaly, byly využívány k výkonu státní správy. Čechy se dělily na sedm krajů, Praha nepatřila i nadále do žádného z nich. Na Moravě byly kraje dva a Slezsko celé představovalo kraj jeden. Při rozhodování o územním vymezení jednotlivých krajů bylo poprvé uplatněno i hledisko národnostní. V Čechách byly tak vytvořeny dva zcela české kraje, dva kraje zcela německé a tři kraje národnostně smíšené. V úvahu se vzal i jednotný hospodářský ráz jednotlivých krajů.²²

V sídle každého kraje byla zřízena krajská vláda v čele s krajským prezidentem. Tyto krajské vlády byly těžištěm správy, staly se druhou instancí a podléhaly přímo ministerstvu vnitra. Z toho důvodu jim byly také přiděleny široké kompetence a odborné úřednictvo. Sídlem každého kraje bylo krajské město:²³ Praha, České Budějovice, Česká Lípa, Cheb, Jičín, Pardubice, Plzeň, Brno a Olomouc.

²¹ Alexander Bach – ministr vnitra Rakouského císařství v letech 1849-1859, za jeho působení došlo k centralizaci správy (jeden z následků potlačení revolucí z let 1848 a 1849), ale také k její institucionalizaci

²² Kocourek L., Správa v českých zemích a Československu v letech 1848-2005, Praha: EU Press 2007, str. 9-10

²³ tamtéž, str. 10

Brzy se ale ukázalo, že dosavadní systém nevyhovuje plně požadavkům nastoleného absolutistického režimu a potřebuje změnu. Nové krajské zřízení vešlo v platnost v roce 1855, kdy byl počet krajů sice zvýšen, ale jejich dřívější významné postavení výrazně oslabilo. Místo krajských vlád se opět zavedly krajské úřady, v jejichž čele stál nyní krajský představený. V Čechách bylo úřadů třináct²⁴ (Čáslav, České Budějovice, Cheb, Hradec Králové, Chrudim, Jičín, Litoměřice, Mladá Boleslav, Písek, Plzeň, Praha, Tábor a Žatec), na Moravě šest (Brno, Olomouc, Jihlava, Znojmo, Nový Jičín a Uherské Hradiště), Slezsko opět do krajů členěno nebylo.

Zatímco dříve byly krajské úřady instancí druhého stupně, nyní se změnilly na pouhé prostředníky mezi okresními úřady (instance prvního stupně) a místodržitelstvím²⁵ (instance třetího stupně). Jejich neúčelnost vedla k postupnému přenášení pravomocí právě na místodržitelství a okresní úřady a k následnému zrušení krajů. Na Moravě k tomu došlo již v roce 1860, v Čechách o dva roky později. Do té doby vykonávaly krajské úřady ještě zejména správu přímých daní, dále dohled nad okresními úřady, výkon zdravotní a stavební služby.

Později došlo k další reorganizaci státní správy, z důvodů organizačních a také kvůli návratu ke konstitučním principům. Změna znamenala další pokrok v modernizaci veřejné správy. Kraje již ale obnoveny nebyly.

4.2 Období první republiky a meziválečné období

Vývoj Československé republiky byl ovlivněn především dobou svého vzniku po válečném konfliktu, to se promítlo i do celkové organizace a veřejné správy nového státu. Velké komplikace přinesly národnostní otázky, spojené s problémem ustanovení jednotného státu, jeho centrálních orgánů a správy.

Ve veřejné správě došlo k mnohým změnám, především k demokratizaci a ke zpolitizování byrokracie (úředníci se nově stali členy nějaké z politických stran). Demokratizace se nejvýrazněji projevila na nejnižším stupni správy – u obcí, kde se obecní

²⁴ Kocourek L., Správa v českých zemích a Československu v letech 1848-2005, Praha: EU Press 2007, str. 19

²⁵ Nejvyšší úřad státní správy v jednotlivých zemích Habsburské monarchie

výbor volil podle zásad všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva na základě poměrného zastoupení.²⁶

Myšlenka obnovení krajského zřízení se objevila ještě před vznikem první republiky. V květnu roku 1918 byl vydán výnos, který počítal se vznikem dvanácti krajských vlád v Čechách. Sedm z krajů mělo být českých, čtyři německé a Praha by podléhala přímo místodržitelství. V říjnu se ale situace změnila a po vzniku ČSR kraje již zavedeny nebyly. Vznik čistě německých krajů by totiž znamenal hrozbu narušení integrity nově se rodícího státu a podpořil by německé pokusy o odtržení pohraničí.

Přesto se hned po vzniku ČSR projeví snahy po likvidaci vyšších složek územní samosprávy a jejich nahrazení župním zřízením, které představovalo obdobu krajů. Základní ideou župního zřízení bylo zavést jednotnou veřejnou správu a sjednotit tak odlišné systémy v českých zemích a na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Zároveň měl nový systém odstranit dvojkolejnost správy, tedy na jedné straně státní správy a na druhé územní samosprávy. Zaváděl ale i značné pravomocce župním zastupitelům a poměrně rozsáhlou spoluúčasť občanů ve veřejné správě.

V českých zemích mělo být zákonem z roku 1920 zřízeno 15 žup²⁷ (se sídlem v Praze, Pardubicích, Hradci Králové, Mladé Boleslavi, Lounech, České Lípě, Karlových Varech, Plzni, Českých Budějovicích, Jihlavě, Brně, Olomouci, Moravské Ostravě, Těšíně a Uherském Hradišti). Župní zákon měl být aktivován do tří let, a to v několika etapách. Po jeho přijetí se ale zvedla velká vlna nevole především z řad národní demokracie a lidové strany. Systém středně velkých žup spolu se značnými pravomocemi občanů (které jim župní zákon přiznával) by totiž znamenal, že nejméně dvě župy budou zcela v rukou německého obyvatelstva. Znovu se tak naráželo na stejný problém jako u krajů.

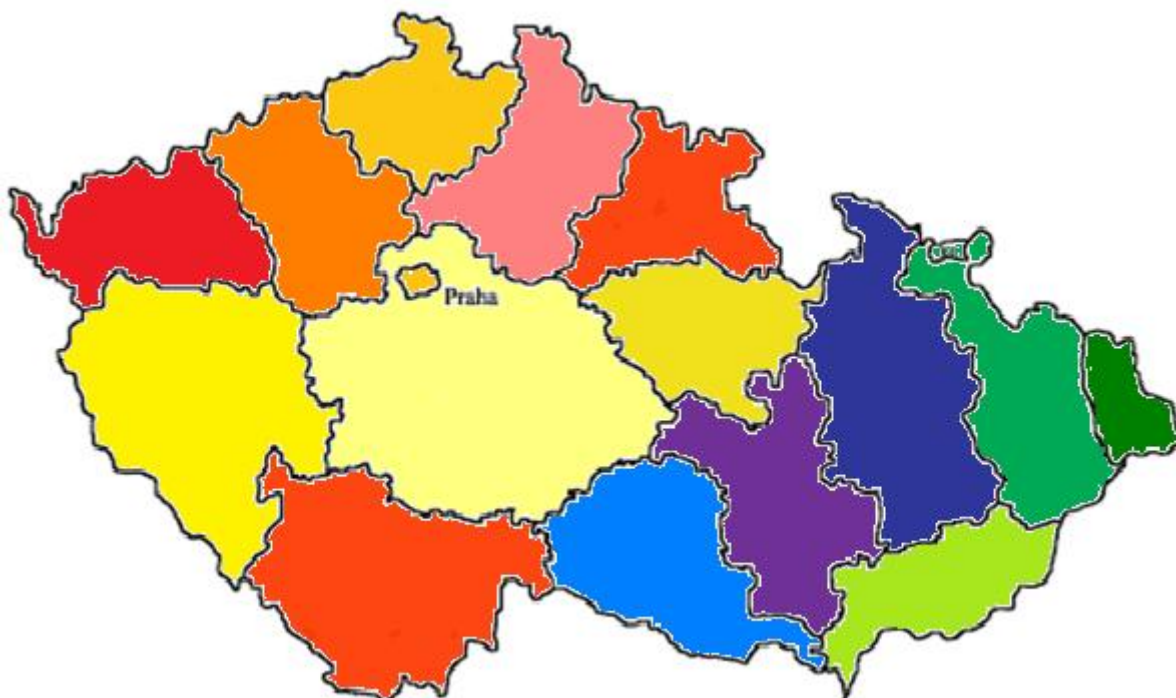
Odpor proti župnímu zřízení byl v českých zemích tak velký, že zde nikdy k jeho zavedení nedošlo. V platnost vstoupil župní zákon pouze na Slovensku, což ještě více roztránilo systém nejednotné správy:²⁸ v českých zemích to byl starý rakouský systém, v Podkarpatské Rusi starý systém uherský a na Slovensku župní zřízení podle nového zákona.

²⁶ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 331-332

²⁷ Cogan R., Krajské zřízení, Praha: ASPI 2004, str. 72

²⁸ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 351

Obr. 3-2 Nerealizované členění českých zemí na župy z roku 1920



Zdroj: <http://klaudyen.psomart.cz/pictures/zupy.html>

Pokus o zavedení žup však nakonec přece jen něco přinesl. Obsahoval návrh jednokolejné veřejné správy, organizačně spojené samosprávy se státní správou, který byl celkem bez problémů přijat. Česká společnost si totiž uvědomovala nebezpečí, které jí mohlo hrozit z německé strany při zachování dosavadního systému dvojkolejné veřejné správy.

Nakonec došlo i ke sjednocení politické správy, a to vytvořením zemí (České, Moravskoslezské, Slovenské, Podkarpatské), které odpovídaly požadavkům lidové strany a národní demokracie na straně české a zároveň splňovaly i představy slovenské lidové strany, která v té době stupňovala svůj boj za autonomii Slovenska. Zákon tak měl dostatečnou podporu a ke konci roku 1928 vešel v platnost.²⁹

²⁹ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 352

4.3 Období nacistické okupace

Charakter veřejné správy za doby německé okupace se zásadně liší od předchozího období. Na celém území Československa prosadili nacisti systém totalitní vlády a správy. Vše se podřizovalo požadavkům válečné situace a snaže postupně odstraňovat rozdíly mezi autonomní místní správou a správou říšskou. Zároveň se správa vyvíjela poněkud odlišně v okupovaném pohraničí a jinak v protektorátu.

V českém pohraničí, které bylo odtrženo od ČSR a připojeno k Německu, byla v prvním období veškerá moc svěřena armádě. Později zde byl zaveden systém správy vycházející z vůdcovského principu po vzoru Německé říše - samospráva byla prakticky zrušena a na všech nově organizovaných stupních správy měly rozhodující úlohu vždy orgány NSDAP³⁰. Okrajové oblasti českého pohraničí byly připojeny k sousedním správním celkům (župám) a pouze ze zbytku byla vytvořena tzv. Říšská župa Sudety. Ta se měla stát vzorovou župou pro pozdější organizaci veřejné správy v celé říši. Každá župa se dále dělila na okresy a představovala dobu župního zřízení, které se v ČSR před válkou nepodařilo zavést.

Jiných forem veřejné správy použili nacisté ve zbytku českých zemí. Zřízením Protektorátu Čechy a Morava se území bývalého Československa stalo územím říše. Podle Hitlerova výnosu byl protektorát autonomním celkem, který se spravuje sám vlastními orgány a úředníky, ovšem „ve shodě s politickými, vojenskými a hospodářskými potřebami říše.“ Výnos sice uznával dvojkolejnost veřejné správy v protektorátu – jak správy říšské, tak autonomní protektorátní správy, zcela jasně však stanovil vedoucí postavení správy říšské v čele s říšským protektorem, který se stal nejmocnější osobou v zemi.³¹

I na území protektorátu byla po obsazení nejdříve zavedena okupační vojenská správa. V jejím rámci byla vytvořena síť tzv. oberlandrátů. Šlo o územní obvody, které se skládaly z jednoho až šesti okresů (podle jejich velikosti a váhy). V Čechách existovalo dvacet tři a na Moravě dvanáct úřadů oberlandrátů. Jejich pravomoc byla rozdělena do dvou linií – pro německé státní příslušníky byly oberlandráty nejnižšími správními úřady a současně plnily funkci kontrolních orgánů nad okresními a obecními úřady ve svém obvodu. Působnost

³⁰ Národně socialistická německá dělnická strana (nacistická strana), německy: Nationasozialistische Deutsche Arbeiterpartei

³¹ Kocourek L., Správa v českých zemích a Československu v letech 1848-2005, Praha: EU Press 2007, str. 61

oberlandrátů se postupně rozšiřovala, až se z nich staly rozsáhlé úřady s početným personálem.³²

Protože se však ve válečné ekonomice a správě prosazovaly v říši zásady zjednodušení a zlevnění správy, byly oberlandráty omezovány, jejich počet byl snížen na sedm, později na šest a jejich úkoly byly přenášeny na protektorátní správu. Dalším důvodem ke snižování počtu oberlandrátů byla snaha odstranit rozdíly mezi autonomní protektorátní správou a správou říšskou. V souvislosti s tím docházelo i k upřednostňování úředníků německé národnosti v protektorátních úřadech a odstraňování českých úředníků se „závadnou minulostí.“ Znalost němčiny se stala samozřejmostí a po obsazení vedoucích míst nacisty byly již celé úřady prohlášeny za německy vedená služební místa s vnitřním úřadováním v němčině.

Začala přestavba správních orgánů podle říšského vzoru a postupná likvidace dvoj kolejnosti veřejné správy. Územní samospráva byla podstatně omezována, až se nakonec stala pouhým pojmem. Na území protektorátu měla být provedena reforma celého vládního a správního systému, která měla připravit půdu pro poválečné „konečné řešení české otázky.“ Území Čech a Moravy mělo být plně začleněno do Velkoněmecké říše a celý prostor měl být zaplněn německými obyvateli.

³² Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 408

5. Vývoj krajského zřízení v období komunistického režimu

5.1 Poválečná situace v Československu (1945 – 1948)

Již během války bylo jasné, že jednoduše navázat na předválečnou podobu Československa a pokračovat v ní nebude možné. Důležitou roli sehrály opět otázky území a národnostního složení obyvatelstva. Podstatné národnostní změny v poválečném Československu byly způsobeny odsunem téměř všech německých obyvatel žijících na československém území do jednotlivých okupačních zón v Německu a Rakousku. Ale také odchodem části slovenských Maďarů do Maďarska. Další neméně podstatný vliv na vývoj Československa mělo nové postavení Slovenska. Zvláště po autonomii, které se Slovensku podařilo dosáhnout v roce 1938, bylo zřejmé, že pro něj postavení na stejné úrovni jako země Česká a Moravskoslezská nebude přijatelné. Navíc bylo nutné obnovit na území státu právní pořádek. V Československu vedle sebe platilo hned několik právních řádů – některé pocházely ještě z doby rakouské monarchie, platné byly jak předpisy z doby první a druhé republiky, tak z období Protektorátu Čechy a Morava, další právní předpisy vešly v platnost v rámci Prozatímního státního zřízení v Londýně (českoslovenští emigranti) a také v již osvobozeném Československu. Nás bude ale nejvíce zajímat otázka poválečné veřejné správy.³³

Diskutovat o možnostech nového systému veřejné správy v Československu se začalo už v průběhu války. Vytvořily se dvě větve československé emigrace (londýnská a moskevská) a obě prosazovaly jiný návrh správního uspořádání. Představitelé londýnského prozatímního státního zřízení a prezident Eduard Beneš navrhovali návrat k uspořádání platnému v roce 1938, tedy k rozdělení státu na země a zachování územní samosprávy. Naproti tomu komunistická moskevská emigrace v čele s Klementem Gottwaldem prosazovala reformu veřejné správy. Reforma počítala s vytvořením většího počtu menších celků na úrovni krajů a kladla důraz na odstranění dvojkolejnosti veřejné správy (v podstatě tak rušila samosprávu).³⁴

Výsledkem diskusí mezi oběma tábory bylo zavedení zemských, okresních a místních národních výborů. Národní výbory měly být pouze dočasné instituce s všeobecnou

³³ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 421 – 422, 432

³⁴ Rys R., Disertační práce – Reforma veřejné správy z pohledu správní vědy, Brno: Masarykova univerzita 2010, str. 60

působností, které měly vykonávat všechny úkoly veřejné správy, dokud nebudou nahrazeny trvale působícími orgány. Komunisté (a sociální demokraté) s nimi ale už v té době počítali jako s trvalým základem nového systému veřejné správy. Navíc využili národní výbory jako součást propagandy rodícího se komunistického režimu. Pro tyto účely byla zdůrazňována skutečnost, že národní výbory údajně vložily státní správu do rukou lidu a jeho zástupců namísto byrokracie. Navíc údajně vyřešily rozpor mezi státní správou a samosprávou tím, že obě tyto složky sjednotily. Přestože měly národní výbory plnit jak funkce samosprávy, tak i státní správy, už v počátečním období jejich činnosti začala samosprávná funkce oslabovat. Národní výbory se tak stávaly čím dál více orgány pouze správy státní.

V květnu 1946 proběhly v Československu parlamentní volby. V českých zemích skončily výrazným vítězstvím KSČ, zatímco na Slovensku jasně dominovala Demokratická strana. Ani slovenské výsledky však nemohly zvrátit celkový výsledek voleb. K vítězství komunistů přispěla především jejich pověst bojovníků proti nacismu a postavení SSSR jako národního osvoboditele. Po volbách se čerstvě zvolené Ústavodárné národní shromáždění sešlo na své první ustavující schůzi. Prezidentem republiky byl zvolen Eduard Beneš. Ten pak jmenoval novou vládu podle návrhu vítěze voleb předsedy KSČ Klementa Gottwalda. Výsledek těchto voleb předznamenal další politický vývoj Československého státu.

5.2 Kraje z roku 1948

Po únorovém komunistickém převratu začalo období převratných změn v politickém, společenském i hospodářském vývoji republiky. Veškerá moc (zákonodárná, výkonná i soudní) se ocitla v rukou KSČ, která prosazovala svou vedoucí roli ve státě. Dne 9. května vešla v platnost nová ústava. Československý stát v ní byl prohlášen za lidově demokratickou republiku. Ústavou došlo také k zakotvení národních výborů v našem právním řádu (do té doby byly jen přechodnou formou) a k zavedení krajů namísto zemí.

Podle zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, bylo území československého státu rozděleno do 19 krajů, z toho 13 krajů bylo zřízeno v českých zemích³⁵ (Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský a Ostravský) a 6 na Slovensku. Kraje byly

³⁵ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 447

vytvořeny tak, aby zahrnovaly zhruba 5000 km², půl milionu obyvatel a území 13-14 okresů. Výjimkou byl pouze kraj Pražský. Praha a dnešní území Středočeského kraje tvořily v této době jeden celek. Praha měla (podobně jako dnes) zvláštní postavení, samostatným krajem ale nebyla.³⁶ Zároveň byla provedena i reorganizace okresů. Aby byl jejich počet v každém kraji přibližně stejný, bylo zřízeno 35 nových okresů a zrušeno 11 původních. Při vytváření hranic krajů bylo také porušeno historické hledisko zemí, kraje nerespektovaly původní hranice mezi Čechami, Moravou a Slezskem.

Obr. 4-3 Kraje a okresy Československé republiky v letech 1949 – 1960 (česká část)



Zdroj: Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., *Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost*, Praha: Lidové noviny 2005 str. 530 – 531

Při reorganizaci veřejné správy byly využity zkušenosti a poznatky ze sovětského svazu. Proto byly národní výbory vytvořeny jako místní orgány pracujícího lidu. Důraz se kladl na přímou účast a iniciativu občanů. Cílem bylo vytvořit jednotnou státní správu. Podle

³⁶ K rozdělení státu na 13 krajů se vrací dnešní krajské zřízení. Rozdílem oproti roku 1948 je rozdělení Pražského kraje na dva (Středočeský kraj a hlavní město Praha). Sídla krajských národních výborů byla již tehdy v sídlech dnešních krajů.

ústavy byly národní výbory nositeli a vykonavateli státní moci v obcích, okresech a krajích. V jejich působnosti bylo vykonávat veřejnou správu ve všech oborech (hospodářství, zemědělství, kultura, doprava, vnitřní obchod a cestovní ruch, atd.). V rámci soustavy národních výborů platila všeobecná podřízenost nižších stupňů vyšším (obec okresu, okres kraji a kraj ministerstvu vnitra).

Podle tehdejšího názoru nebylo možné, aby vedle sebe fungovaly jak orgány státní správy, tak samosprávy. Proto byla zrušena dvojkolejnost, typická pro státy buržoazní demokracie, a národní výbory vykonávaly veřejnou správu jako orgány státu. Veškerá činnost národních výborů byla postátněna a samospráva zanikla.

Národní výbory na všech stupních správy měly mít jednotnou organizaci. Rozhodujícím orgánem národních výborů byla pléna, která se zaměřovala hlavně na obecné záležitosti, schvalování plánu a rozpočtu. Zajišťování vlastního výkonu správy měla na starosti rada. Dalšími výkonnými složkami byly předseda, který zastupoval územní celek navenek, a jeho náměstkové (jeden, dva nebo tři podle počtu obyvatel v kraji). Každý okresní a krajský národní výbor měl také jedenáct referentů pro různé oblasti – plánování, bezpečnost, školství, zdravotnictví, finance, hospodářství, atd. Poradním orgánem byly komise zřizované podle místních podmínek a potřeb, povinně byla zřizována pouze komise trestní. Novou funkci na okresní i krajské úrovni představoval tajemník. Působil jednak jako pomocník předsedy a jeho případný zástupce a zároveň měl na starosti chod národního výboru a jeho zaměstnance.³⁷

5.3 Kraje z roku 1960

V padesátých letech se začaly projevovat určité nedostatky v systému veřejné správy. Původně zamýšlená decentralizace končila u krajů a k nižším úrovním správy se už nedostala. Výkon správy tak zůstával občanům vzdálen. Komunistický režim se také snažil reagovat na neklid v některých jiných státech sovětského bloku, aby se vyhnul podobné situaci v Československu. Navíc se začínaly projevovat vážné ekonomické problémy. Zároveň byl v

³⁷ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 447 - 448

Československu intenzivně budován socialismus. Rozhodnutí o nutnosti reformy veřejné správy tak mělo své politické, hospodářské i ideologické důvody.³⁸

V roce 1960 byla přijata nová ústava, která právně zakotvila skutečnost, že byl v Československu vybudován socialismus - došlo ke změně názvu republiky na Československá socialistická republika (ČSSR). Odpovídajícím způsobem byla upravena i působnost a organizační struktura národních výborů. Došlo k rozšíření pravomocí nižších stupňů národních výborů, které byly pracujícím nejbliže a bezprostředně řešily jejich záležitosti. Stěžejní složkou se měly stát okresní národní výbory, na které měly být přesunuty rozhodovací pravomoci, zatímco z krajských národních výborů se měly stát především řídicí orgány.

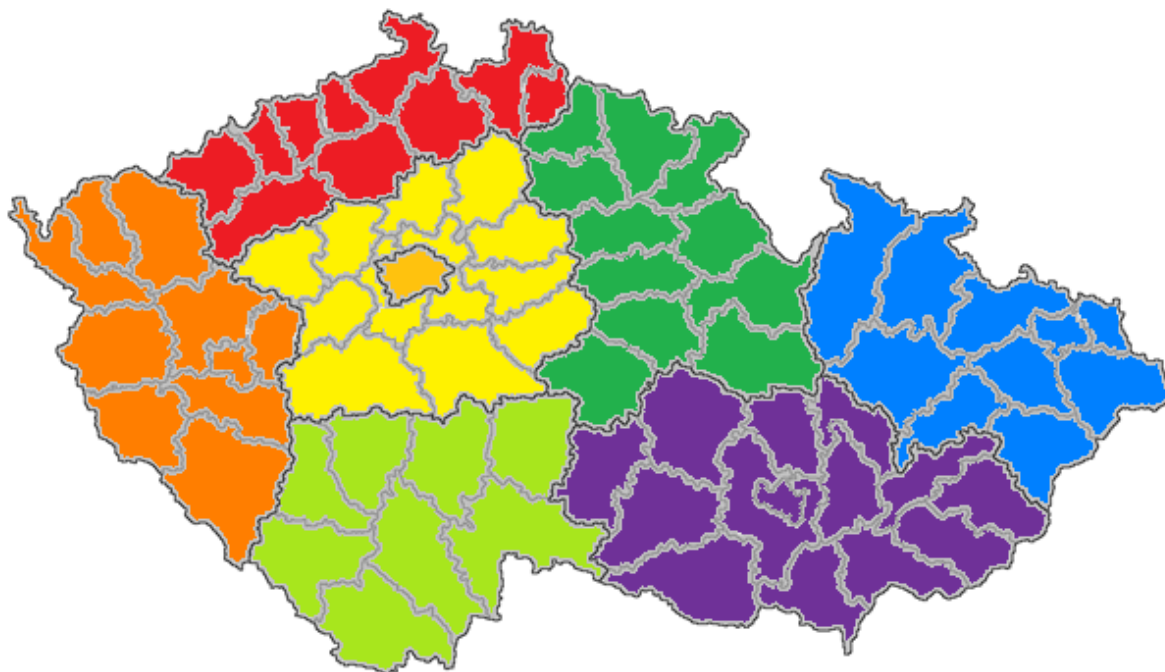
Ke správní reorganizaci státu došlo zákonem č. 36/1960 Sb., O územním členění státu. Tento zákon nechal již existující územní členění na kraje, okresy a obce. Sloučením obvodů byl počet krajů snížen z 19 na 10 a namísto dřívějších 306 okresů jich bylo nyní zřízeno pouhých 108. V Čechách tak vzniklo 7 krajů³⁹: Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Severomoravský a Jihomoravský. Praha nebyla součástí žádného kraje, měla ale stejné postavení (národní výbor Prahy měl stejnou působnost jako krajský národní výbor). Na Slovensku vznikly kraje tři, celkové postavení slovenských národních orgánů bylo oslabeno a nebylo respektováno ani do té doby zvláštní postavení Bratislavy. Z jejího dosavadního Ústředního národního výboru se stal pouhý Městský národní výbor s postavením ONV. To vedlo k rostoucí nespokojenosti Slovenska a v konečném důsledku k vytvoření dvou rovnoprávných států - České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky, které působily od roku 1969 vedle sebe v rámci federace.

Reforma územního členění státu měla především zjednodušit a zkvalitnit řízení. Dosavadní velikost krajů údajně neodpovídala požadavkům rozvoje hospodářství, každý kraj měl být hospodářskou jednotkou. Měla se také rozšířit působnost krajských národních výborů, které se měly nově podílet na řízení ekonomiky. Vytvářela se nová pravidla plánování a nová organizace průmyslu a zemědělství. K přechodu na řízení průmyslové výroby krajskými národními výbory pro jejich územní obvod však nikdy nedošlo. A úloha krajů v řízení zemědělské výroby spíše poklesla.

³⁸ tamtéž, str. 450

³⁹ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 450 - 451

Obr. 4-4 Správní členění Československé republiky v letech 1960 – 1990 (česká část)



Zdroj: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e8/KrajeCR1960.gif>, upraveno podle: Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 532 – 533

Ani reformě z šedesátých let se tedy nepodařilo odstranit těžkosti, na něž národní výbory narážely. Navíc nové územní členění státu zpřetrhalo dosavadní přirozené vazby v území a bylo příčinou řady problémů. Začalo se diskutovat o další úpravě nejen národních výborů ale celé veřejné správy. Zvažováno bylo dokonce i obnovení územní samosprávy. Přes určité snahy decentralizace správy a zapojení široké veřejnosti do jejího výkonu už ale k žádné výraznější změně nedošlo.

6. Proces vývoje současného krajského zřízení

6.1 Situace v Československu po revoluci 1989

Události 17. listopadu 1989 spustily řadu významných změn v politické, sociální i ekonomické oblasti. Tyto změny vedly k přechodu republiky na demokratický politický systém a tržní ekonomiku. Brzy po revoluci zasáhla transformace i veřejnou správu. Plánovaná reforma vycházela ze zrušení celé soustavy národních výborů. Národní výbory byly vnímány jako jeden ze symbolů komunismu, jejich zrušení tak bylo přirozeným důsledkem revoluce.

Jedním z cílů reformy bylo také obnovení samosprávy a její oddělení od správy státní. Již v roce 1990 byla znovu zavedena samospráva na úrovni měst a obcí. Zároveň bylo zrušeno všech sedm krajských a 75 okresních národních výborů. Nově vznikly orgány státní správy působící v okresech – okresní úřady. Na okresní úřady přešla část kompetencí zrušených krajských a okresních národních výborů, zbylé kompetence přešly na centrum. To do celkové organizace státní správy vnášelo zmatek, protože centrální orgány byly nuceny zřizovat územní pracoviště, která působila vedle okresních úřadů (často na úrovni krajů). Kraje jako takové zrušeny nebyly, fungovaly jako obvody pro zvláštní oblasti správy.⁴⁰ Po zrušení krajských národních výborů však byla jejich funkce výrazně oslabena. Do budoucna se ale počítalo s vytvořením samosprávy i na vyšší než pouze obecní úrovni.

Zhroucení komunistického režimu také znovu otevřelo otázku česko-slovenských vztahů a nového uspořádání státu. Přestože se celá česká veřejnost a naprosto převažující většina veřejnosti slovenské shodovaly na udržení společného státu, představa, jak by měl tento celek vypadat, se v obou částech federace zásadně lišila. Na straně české byla snaha zachovat jeden silný stát převyšující své dílčí složky, zatímco Slováci upřednostňovali spolek států na principu vzájemného soužití. Odlišné postoje obou federací se promítly jednak do několika změn názvu státu,⁴¹ jednak do veřejné správy. Reforma veřejné správy počítala s vytvořením vyššího stupně územní samosprávy. Vzhledem k situaci mezi českou a slovenskou stranou bylo jediným přijatelným řešením zřízení zemí (České, Moravskoslezské

⁴⁰ V obvodech krajů z roku 1960 je vykonávána státní správa na některých úsecích ještě dnes (např. finanční ředitelství) a působí v nich jeden ze stupňů soudní soustavy a státních zastupitelství.

⁴¹ Jako kompromis byl stanoven název Československá federativní republika pro české země a na Slovensku se používal název Česko-Slovenská federativní republika, tento stav ale dlouho nevydržel a brzy byl přijat nový název státu – Česká a Slovenská federativní republika.

a Slovenské). Situace na Slovensku se ale stále více vyhraňovala a politická reprezentace obou federací se tak musela soustředit více na otázku vztahů obou národů než na územní členění státu.

Řešení komplikované situace přinesly až parlamentní volby v roce 1992, které skončily výrazným vítězstvím Občanské demokratické strany (ODS) v českých zemích a Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) na Slovensku. Zároveň na Slovensku zcela propadly profederalisticky orientované strany. HZDS předložilo po volbách návrh smlouvy, na jejímž základě měl být vytvořen rovnoprávný stát Česko-Slovensko. Oba státy měly být svrchované a měly mít mezinárodně právní subjektivitu. Tento návrh byl nepřijatelný pro českou stranu, která akceptovala pouze dvě alternativy – funkční federaci nebo dva nezávislé státy. Zánik federace byl do konce roku 1992 dohodnut a připraven a od počátku následujícího roku začaly existovat dva nové státy, Česká republika a Slovenská republika.⁴²

6.2 Důvody vytvoření vyšších územně samosprávných celků (VÚSC)

Po rozdělení Československa opět ožila otázka vytvoření vyššího stupně územní samosprávy. Základní důvody jejího vytvoření byly dva – vnitřní (související s odmítnutím komunismu) a vnější (vycházející z požadavků Evropské unie).

Decentralizace správy byla v postkomunistickém období důležitým politickým tématem. Podobně jako v jiných zemích střední a východní Evropy byla i v České republice decentralizace obecně považována za podstatný znak demokracie. Zavedení decentralizované správy tak bylo potvrzením porážky centralizovaného komunistického státu. Vedle domácích tlaků na decentralizaci hrála důležitou roli i vyhlídka na členství v Evropské unii a požadavky, které s sebou vstup do unie nesl. Pro EU je mimo jiné důležitá regionální politika. Jednou z podmínek vstupu je proto existence funkční regionální správy s kompetentními regionálními orgány. Přestože EU vyžaduje regionální správní struktury, nedefinuje žádný jednotný model nebo vzorovou šablonu regionálních institucí, které by měly členské země přijmout.

⁴² Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 474 - 475

Jednotlivé státy tak dostaly prostor přizpůsobit regionální správu vlastním tradicím a podmínkám.⁴³

Na počátku 90. let bylo sice členství v Evropských společenstvích a následně v Evropské unii jen vzdáleným cílem. Nicméně vstup do EU (spolu s členstvím v NATO) byl od počátku jedním z nejdůležitějších cílů české vlády a klíčovou součástí její strategie „návratu do Evropy“. Z tohoto důvodu podmínky členství v EU jasně ovlivňovaly české politiky při transformaci nového systému veřejné správy. A byla to právě Evropská unie, která sehrála v roce 1997 významnou roli a značně urychlila proces dosažení dohody o stanovení VÚSC, ale k tomu se ještě dostaneme.⁴⁴

Významným impulsem, který zakotvil budoucí vznik VÚSC v českém právním řádu, bylo přijetí Ústavy České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.). Ústava obsahovala zmínku o vytvoření Vyšších územně samosprávných celků, a to buď krajů, nebo zemí. Tato možnost volby se do Ústavy dostala z důvodu nutnosti zakotvení decentralizace (která vycházela z domácích požadavků i vnějších tlaků EU) a současných přetrvávajících neshod mezi politickými stranami. Ústava tedy ponechala jistý prostor k rozhodování o podobě VÚSC, předpokládala však jejich vznik a také zaručovala jejich samostatnou působnost.

Ačkoliv bylo již na počátku devadesátých let rozhodnuto, že samospráva bude přenesena i na vyšší než jen obecní úroveň a že by měl být vytvořen stupeň státní správy mezi okresy a centrem, k uskutečnění těchto záměrů vedla ještě dlouhá cesta. Nastalo období obsáhlých diskusí o dalším postupu reformy a o její hloubce. Odrážela se v nich nejen hlediska odborná, ale i politické zájmy. Jednotlivé politické strany měly odlišné představy o tom, zda je vůbec další posílení samosprávy žádoucí, a pokud ano, kolik nových samosprávných celků by mělo být zřízeno, v jakých hranicích a jaké by měly mít kompetence.⁴⁵

⁴³ Baun M., Lach J., LaPlant J. T., Marek D., *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, str. 130 – 131

⁴⁴ tamtéž, str. 131

⁴⁵ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., *Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost*, Praha: Lidové noviny 2005, str. 481

6.3 Diskuse o zřízení VÚSC a role politických stran⁴⁶

Po roce 1989 se debaty točily především kolem problémů historie a národnostní identity. Nemožnost nalézt shodu mezi politickými stranami souvisela s podporou, které se těšily strany moravistické a jimi navrhované členění podle historických zemí na Čechy, Moravu a Slezsko. Moravistické strany obhajovaly větší nezávislost regionů na Praze a na počátku 90. let měly úspěch. Po odtržení Slovenska ale začala jejich podpora klesat. Bylo to způsobeno především obavou, že rozdělení České republiky v zásadě na dvě země – českou a moravskoslezskou, by mohlo vést k zániku jednotného státu, podobně jako u České a Slovenské federativní republiky. Tyto obavy byly ještě posíleny politickým rozkladem a válkou v bývalé Jugoslávii. Následkem toho podpora pro-autonomních moravistických stran a hnutí prudce poklesla. Ve volbách v roce 1996 nezískaly ani 1% hlasů a nemohly tak vstoupit do poslanecké sněmovny.

V dalších diskusích o reformě veřejné správy se sice ještě zemské zřízení objevovalo, ale otázka historické identity už nebyla na prvním místě. Důležitější roli hrála nyní funkčnost územních celků a politické zájmy. Přestože odchodem Moravistických stran z poslanecké sněmovny se výrazně změnila situace a dosáhnout shody ohledně zřízení VÚSC bylo mnohem snazší, vyjednávání během dalšího roku nijak nepokročila. Důvodem bylo zejména rozdělení sil, u moci byla totiž v období let 1992 – 1997 Občanská demokratická strana (ODS) a ta s vytvořením vyšší úrovně regionální struktury nijak nespěchala.

ODS tehdejšího premiéra Václava Klause byla vůči výhodám plynoucím ze zavedení VÚSC velmi skeptická. Bylo to způsobeno upřednostňováním centralismu, který umožňoval podle ODS snadnější transformaci. ODS také zastávala názor, že centralizovaná správa je efektivnější a obávala se, že vytváření vyšších územně samosprávných celků povede k nárůstu byrokracie a finančních nákladů s tím spojených. Pravděpodobně významnější roli v uvažování ODS hrála ale obava, že regionální politika omezí kontrolu velkých stran a ústředních vládních orgánů nad regiony. ODS nechtěla přijít o svoji vedoucí roli a v případě vzniku regionů by se centrální moc, tedy především ta její, rozdělila mezi více článků.

Naproti tomu koaliční partneři Klausovy vlády – Křesťanští demokraté (KDU – ČSL) a Občanská demokratická aliance (ODA) – decentralizaci podporovali. Nedokázali se ale

⁴⁶ Baun M., Lach J., LaPlant J. T., Marek D., *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, str. 132 - 133

shodnout na počtu vyšších územně samosprávných celků. Zatímco Křesťanští demokraté upřednostňovali vznik devíti krajů, ODA požadovala krajů třináct. Obě strany chtěly decentralizací zajistit efektivnější správu, omezit moc státu a posílit demokracii. Zároveň si tyto menší strany byly vědomy toho, že v regionech se jim otevírají nové možnosti, a že šance na úspěch je zde vyšší než na celostátní úrovni. Křesťanští demokraté chtěli navíc využít velké volební podpory, kterou měli na Moravě.

Ani opoziční strany nebyly v otázce VÚSC jednotné. Sociální demokracie (ČSSD) decentralizaci podporovala, důraz kladla na zavedení politiky regionálního rozvoje tak, jak ji provádí EU. Pomocí této politiky chtěla snížit rostoucí nezaměstnanost ve strukturálně slabých regionech. Zatímco Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) s decentralizací nesouhlasila.

Debata se soustředila na počet vyšších územně samosprávných celků a na jejich hranice, s tím, že kompetence budou upřesněny později. Vzhledem k tomu, že ústava umožňovala jak vznik zemí, tak krajů, vytvořily se během diskusí o vzniku vyšších stupňů samosprávy dva základní tábory. První podporoval vznik většího počtu menších krajů, druhý několika velkých zemí.

Zastánci většího počtu krajů a především oponenti decentralizace chtěli snížením velikosti a zvýšením počtu nových krajů minimalizovat jejich politický význam. Řada regionálních a místních politiků upřednostňovala větší počet nových územně samosprávných celků, protože tak mohla maximalizovat počet nových politických postů.

Obhájci menšího počtu větších celků, spíše na úrovni zemí, tvrdili, že větší kraje snadněji dosáhnou větší efektivity, budou více soběstačné a budou odpovídat požadavkům regionální politiky EU. Průměrný počet obyvatel základní územní jednotky oprávněné k čerpání pomoci v rámci Strukturálních fondů EU (NUTS II) je 2,5 milionu. Pokud by měly regiony přesně sledovat toto měřítko, bylo by pro Českou republiku s tehdejšími 10,3 miliony obyvatel zapotřebí jen asi čtyř až pěti vyšších územně samosprávných celků. Větší celky by ale zároveň získaly větší pravomoc a oproti celkům menším by byly silnější, už jen proto, že by zastupovaly větší počet obyvatel.

6.4 Návrhy VÚSC

Každá strana hájila své vlastní zájmy a pevně si stála za svými názory, předkládané návrhy se od sebe navzájem lišily natolik, že jakýkoli úspěšný kompromis nebyl možný. Během diskusí bylo navrhováno velké množství variant. Některé z nich bych Vám chtěla více přiblížit.

6.4.1 Varianty zemského zřízení

Nejdříve se podíváme na varianty zřízení zemí, tedy menšího počtu větších celků s většími kompetencemi. Zastánci zemského zřízení prosazovali rozdělení státu na tři vyšší územní celky vytvořené ze stávajících krajů s drobnými úpravami v začlenění obcí do okresů a krajů, aby byla respektována zemská hranice z roku 1927. V podstatě šlo o rozdělení na českou a moravskoslezskou část s tím, že Praha byla vyčleněna jako samostatný vyšší územní celek. Na území České republiky tak měla vzniknout Země Praha, Země Česká a Země Moravskoslezská.

Cílem tohoto rozdělení bylo především navázat na dlouhodobé tradice územního uspořádání českého státu, který byl v minulosti složen nejméně ze tří zemí Čech, Moravy a Slezska, z nichž každá měla v historii rozsáhlé kompetence. Zastánci tohoto návrhu vnímali návrat k zemím, jako nápravu křivd způsobených jejich nedemokratickým zrušením v době komunismu. Důraz kladli také na to, že země byly celá staletí stabilizujícím prvkem, protože to byly útvary přirozené, zatímco administrativně vytvořené územní celky jako župy nebo kraje se údajně neosvědčily. Při stanovení zemí se přitom nevycházelo pouze z hlediska historického, v úvahu se vzaly také územní změny a změny v osídlení. I z tehdejšího průzkumu veřejného mínění (STEM a GfK) vyplynulo, že občané Moravy a Slezska by dali spíše přednost vytvoření jedné společné Moravskoslezské země. Tento názor vyjádřilo 59,2% obyvatel Moravy a Slezska.⁴⁷

Návrh zřízení zemí vycházel především z obavy z neúspěchů v minulosti, které by se mohly opakovat. Rozdělení státu na velké země mělo zamezit možnosti budoucího vytržení malého územního celku a jeho připojení k většímu zahraničnímu euroregionu. Tím se mělo předejít situaci, ke které došlo v období druhé světové války, kdy byly odtrženy pohraniční

⁴⁷ Návrh ústavního zákona o územní samosprávě a státní správě v České republice, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (PSP ČR): 1994, sněmovní tisk č. 836

oblasti a připojeny k německé říši. Další argument ve prospěch zemí vycházel z nedávné zkušenosti rozpadu Československa. Mělo být zohledněno postavení Moravy a Slezska, právě vytvořením jednoho samosprávného celku, aby se předešlo nebezpečí příští možné destabilizace nebo rozpadu státu.

Zemské zřízení prosazovaly zejména moravistické strany, které ale postupně ztrácely podporu voličů a do konečného rozhodování o zřízení VÚSC již nemohly zasáhnout, v roce 1996 se totiž nedostaly do poslanecké sněmovny.⁴⁸

Přestože tento návrh neměl dostatečnou podporu, ještě v roce 1997, kdy byl schválen ústavní zákon zavádějící kraje, bylo zřízení zemí znovu projednáváno. Návrh na jedné straně vycházel z historickým vývojem daného, přirozeného členění, které respektovalo jisté existující zvláštnosti v oblasti jazyka, kultury, typu osídlení nebo zvyků. Zároveň byl však návrat k členění státu na země z roku 1927 značně nevyvážený z hlediska rozlohy. Navíc toto členění mělo v době Československé republiky své důvody, které ale s rozpadem Československa pominuly a návrat k zemím už nebyl, vzhledem ke snaze co nejvíce přiblížit výkon veřejné správy občanům, přínosný. Parlamenty velkých zemí by se pravděpodobně více než řešením místních záležitostí zabývaly soutěžením o kompetence s centrální mocí. Vzhledem k tomu, že jednou z navrhovaných zemí bylo hlavní město Praha, jednalo se v podstatě o zřízení dvou zemí, které by soutěžily o moc nejen s centrem ale i mezi sebou, což by mohlo vést spíše než ke stabilizaci státu k jeho rozpadu.

Některé verze zemského zřízení navrhovaly dokonce vytvoření jakési federace, s tím, že by každá země uplatňovala jinou politiku podle specifických požadavků daného území. Opatření aplikovaná zemí by pak mohla být výrazně efektivnější, protože by se nemusel hledat společný přijatelný kompromis pro celý stát. Úkolem centrální vlády by bylo pouze řízení vysoké monetární politiky, politiky bezpečnostní, zahraniční a centrálně sociální. Tento návrh byl ale v rozporu s Ústavou, podle které je Česká republika jednotný svrchovaný stát.⁴⁹

⁴⁸ Baun M., Lach J., LaPlant J. T., Marek D., *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, str. 132

⁴⁹ Stanovisko vlády k návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, PSP ČR: 1997, sněmovní tisk č. 230

6.4.2 Kompromisní řešení

Jakýmsi pokusem o kompromis mezi zemským a krajským zřízením, který se snažil vyhovět oběma stranám, bylo navržení pěti vyšších územně samosprávných celků se sídly v Praze, Plzni, Hradci Králové, Brně a Ostravě.⁵⁰ Návrh se především snažil vyřešit šest let neúspěšných vyjednávání, měl obnovit zemské uspořádání státu, upravit ho a aplikovat na tehdejší poměry. Zároveň návrh otevíral možnost provést drobnější změny hranic prostřednictvím referenda v hraničních oblastech, aby měli občané možnost projevit vůli být součástí toho či onoho VÚSC. Šlo zejména o hranici mezi Čechami a Moravou, kde byly v rámci úpravy hranic okresů v roce 1960 provedeny v mnoha místech necitlivé a neodborné změny, bez zřetele na historickou skutečnost.⁵¹

Vytvořením pěti vyšších územně samosprávných celků by v ČR vznikly tři větší a dva menší celky. Území hlavního města Prahy mělo být samostatným celkem, který měl zohledňovat možnosti jejího dalšího rozvoje. Dalším menším celkem mělo být Slezsko, jehož hranice s Moravou byla vytvořena podle historických a geografických hledisek (horská rozvodí mezi povodím řek Odry a Moravy). Čechy měly být rozděleny na dva větší celky s ohledem především na ekonomickou a demografickou oblast.⁵²

Vytvoření pěti VÚSC mělo údajně odstranit lokální zájmy a nevraživost mezi sídly bývalých krajských orgánů. Navíc z ekonomického hlediska prý nebylo přijatelné umístit sídla vyšších územně samosprávných celků do každého města, které se počtem obyvatel blíží stu tisícům. S ekonomickým argumentem by se souhlasit dalo, ale z hlediska nevraživosti mezi krajskými městy je myslím jasné, proč nemohl být zákon přijat. Další krajská města, mimo pěti „vyvolených“, by jistě svou porážku nenesla snadno a vzájemná nevraživost by ještě vzrostla. Příkladem by mohla být zhoršená situace mezi městy Hradec Králové a Pardubice, vzhledem k tomu, že se právě Hradec Králové měl stát jedním z „vyvolených“ sídel.

⁵⁰ Návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, PSP ČR: 1995, sněmovní tisk č. 1915

⁵¹ Forma referenda k upřesnění hranice VÚSC byla navrhována i u některých předloh krajského zřízení.

⁵² Návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, PSP ČR: 1995, sněmovní tisk č. 1915

6.4.3 Neúspěšné varianty krajského zřízení

Diametrálně odlišné od zemských návrhů VÚSC byly návrhy krajů. Rozpětí v počtu těchto navrhovaných územních celků bylo ohromné, některé varianty prosazovaly zavedení téměř osmdesáti malých krajů odpovídajících v podstatě úrovni okresů.⁵³ Mezi trochu přijatelnější varianty patřil návrh přicházející s celkem 27 kraji, které by byly tvořeny většinou z tří až čtyř okresů. Pouze v případě spojení okresů s většími městy obsahoval kraj jen okresy dva (například⁵⁴ Kraj Střední Polabí byl tvořen okresy Hradec Králové a Pardubice, Kraj Valašsko okresy Zlín a Vsetín nebo Kraj Haná tvořený okresy Olomouc a Prostějov, atp.). Pro Prahu, Brno a Ostravu byl kraj tvořen okresem jedním. Zřízením 27 krajů mělo dojít k přiblížení veřejné správy občanům a jejímu přizpůsobení místním potřebám. Zároveň se počítalo se zrušením okresního stupně státní správy, což by částečně vykompenzovalo náklady na zřízení krajů.

Z pouhých názvů jednotlivých krajů je jasné, že by se jejich zavedení patrně neujalo. Kraje jako⁵⁵ Pootaví, Horácko, Horní Polabí nebo Pomoraví jsou oproti variantě názvu podle krajského města (Liberecký, Pardubický atd.) nebo variantě spojující název historické země a světové strany (Východočeský, Jihomoravský atd.) celkem těžko zapamatovatelné, o jejich počtu nemluvě.

Jiný návrh měl na území České republiky zavést 17 vyšších územně samosprávných celků (krajů nebo zemí):⁵⁶ Pražský, Kladenský, Mladoboleslavský, Kolínský, Budějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Opavský, Olomoucký, Ostravský a Zlínský. Tato varianta vycházela z rozdělení dnešního Středočeského kraje na tři samostatné územní samosprávné celky, a to Mladoboleslavský, Kladenský a Kolínský.

Návrh byl výsledkem posouzení souboru kritérií a jejich vzájemných vazeb. Mezi kritéria patřily nejen počet obyvatel a geografické charakteristiky území jako vodní toky, ale i historicky podmíněné kulturní a sociální vztahy v území, respektování přirozeně vzniklých společenských center, dokonce dojížděka do zaměstnání. Významné bylo také kritérium

⁵³ Tuto variantu prosazovala ODS, v podstatě by tak žádný další článek veřejné správy nevznikl, došlo by pouze k úpravě okresů.

⁵⁴ Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, PSP ČR: 1997, sněmovní tisk č. 218

⁵⁵ tamtéž

⁵⁶ Vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, PSP ČR: 1995, sněmovní tisk č. 1077

politické, vyšší počet krajů snižoval nebezpečí sporů o moc mezi Čechami a Moravou a Slezskem, tedy především mezi Prahou a Brnem.

Použití uvedených kritérií ukázalo, že nejvhodnějším řešením by bylo vytvoření 17 vyšších územně samosprávných celků. Problém byl ale v tom, že při použití jiných kritérií nebo při změně jejich váhy byla nejvhodnější varianta úplně jiná. Každý soubor kritérií měl své ideální řešení. Přirozeně nemohla existovat taková varianta, která by byla nejlepší ve všech ohledech. A protože každá z politických stran považovala za zásadní jinou kombinaci kritérií a jinou variantu zřízení VÚSC, nebyla dlouho dohoda možná.

Nejvážnějším kandidátem na schválení byl vedle návrhu zřizujícího čtrnáct krajů, návrh, který měl zřídit krajů devět. Byly to kraje:⁵⁷ Pražský a Středočeský se společným sídlem v Praze, Jihočeský se sídlem v Českých Budějovicích, Západočeský se sídlem v Plzni, Severočeský měl mít sídlo v Ústí nad Labem, Východočeský v Hradci Králové, Jihomoravský v Brně, Středomoravský v Olomouci a Moravskoslezský v Ostravě.⁵⁸

Základem návrhu byly stále existující kraje z roku 1960, k původním krajům přibyl kraj Pražský, území Jihomoravského a Severomoravského kraje mělo být rozděleno do tří celků (Jihomoravského, Středomoravského a Moravskoslezského). Kraje byly koncipovány tak, aby měly přibližně stejný počet obyvatel, rozlohu a počet okresů. Ne ve všech případech bylo možné rovnováhy dosáhnout, Praha měla samozřejmě výrazně nižší rozlohu, Jihočeský kraj zase méně obyvatel atp.

S postupem času bylo v jednáních o vytvoření VÚSC dosaženo určitého politického konsenzu, který spočíval v tom, že se upustilo jak od snahy rozdělit stát na drobné celky (které by nemohly být samosprávné, alespoň z ekonomického hlediska), tak od vytvoření velkých zemí (pro které nebyla dostatečná politická vůle). Vytvoření devíti krajů, které patřilo spíše do středního kompromisního proudu, tak bylo blízko schválení, potřebná většina se pro tuto variantu ale nevyslovila.

Zásadním problémem této varianty bylo prosazování jednotlivých oblastí a potenciálních krajských měst. Problematický byl kraj Středočeský, jehož centrum mělo být

⁵⁷ Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, PSP ČR: 1997, sněmovní tisk č. 218

⁵⁸ Kraj Moravskoslezský byl v tomto návrhu původně označován jako Severomoravský, později jako Slezskomoravský – změna názvu vycházela ze skutečnosti, že území kraje je z 65% územím historického Slezska.

zřízeno v kraji jiném (Pražském). Řešením mohlo být rozdělení Středočeského kraje na dva menší celky se svými vlastními sídly, které ale nemělo dostatečnou podporu. Další spornou otázkou bylo možné oddělení Liberecko – Jablonecka ze Severočeského kraje, rozdělení Východočeského kraje z důvodu vzájemné rivality Hradce Králové a Pardubic, anebo vyčlenění Jihlavy z Jihomoravského kraje. Na druhou stranu z hlediska finančních nákladů by bylo zřízení krajů právě v počtu devíti patrně optimální variantou. Navíc by se dal případně počet krajů v budoucnu zvýšit. Naopak snížení počtu už jednou zavedených krajů by bylo mnohem složitější, ne-li nemožné.

Z diskusí bylo jasné, že pro přijetí jakékoli varianty není politická vůle, žádná ze stran nebyla ochotná ustoupit ze svých požadavků, proto nedostal žádný z návrhů dostatečný počet hlasů. Navíc se začala projevovat lobby jednotlivých krajských měst a regionů. Každý kraj představoval přísun finančních prostředků, sliboval rozvoj krajského města, růst úřadů a možnost uplatnění v krajské politice. Nebylo tedy divu, že se objevily hlasy, že Jihlava by neměla patřit pod Brno a Pardubice pod Hradec Králové.

6.5 Zlom v jednání o VÚSC

Tato patová situace trvala až do parlamentních voleb v roce 1996. Klíčovou roli v jejím prolomení sehrálo hodnocení připravenosti České republiky na vstup do EU ze strany Evropské komise v červnu roku 1997. Evropská komise kritizovala českou vládu za chybějící regionální politiku a administrativní a právní struktury, které by ji realizovaly, a především za chybějící „volené“ orgány, které by stály mezi centrální a místní úrovní správy. Mimo toto hodnocení se ale Komise nepouštěla do přímého veřejného zasahování do české debaty o reformě VÚSC a omezila se jen na jakési neoficiální varování.⁵⁹

Názor Komise zostřil debatu o regionální politice a výrazně pomohl konečnému dosažení společné dohody. Zlom v jednáních přišel s návrhem Občanské demokratické aliance, která navrhovala zřízení 13 krajů, přičemž Praha měla být součástí kraje Středočeského. Vláda přijala také variantu 13 krajů, ale místo Jihlavského kraje (který byl v návrhu ODA) požadovala vyčlenění hlavního města Prahy a jejího zařazení na úroveň kraje.

⁵⁹ Jacoby W., Černoch P., Norms and Nannies: The impact of International Organizations on the Central and East European States: The Pivotal EU Role in the Creation of Czech Regional Policy, USA: Rowman&LITTLEFIELD Publishers, Inc., 2002, str. 322 - 324

Nakonec byl přijat kompromis, vycházející z doporučení sněmovního výboru, který měl zřídit 14 krajů, včetně Prahy a Jihlavského kraje.

Po dlouhých sedmi letech diskusí přijala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky dne 23. října 1997 ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Zákon byl podpořen ústavní většinou poslanců zvýšenou o osm (tedy 128 poslanci), proti se vyslovilo 57 poslanců. Pro zákon hlasovali poslanci KDU-ČSL, ODA, vyjma tří poslanců celá ČSSD a 42 poslanců ODS. Proti hlasovaly, kromě některých jednotlivců, pouze dvě strany, obě se pohybují, resp. pohybovaly, na protilehlých pólech pomyslného pravolevého horizontálního ideologického spektra – komunisté a pravicoví radikálové Miroslava Sládka.⁶⁰

Zákon zřizoval 14 krajů:⁶¹ Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Budějovický kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Jihlavský kraj, Brněnský kraj, Olomoucký kraj, Ostravský kraj a Zlínský kraj. Středočeský kraj měl mít sídlo v Praze, sídla ostatních krajů vyplývala z jejich názvů odvozených od krajských měst.

6.6 Hodnocení vybrané varianty krajského zřízení

Varianta 14 krajů nebyla pro Českou republiku žádnou novinkou. V roce 1948 bylo naše území rozděleno na 13 krajů, které do značné míry odpovídaly současnému uspořádání, pouze hlavní město Praha bylo součástí Středočeského kraje. Oblíbeným argumentem proč toto krajské zřízení neobnovovat, se stalo tvrzení, že kraje vytvořili komunisti a nahradili jimi na našem území tradiční a dobře fungující zřízení zemské. To vše bez ohledu na názor a vůli místních obyvatel. Nenechme se ale zmást, krajské zřízení nebylo výmyslem komunismu, koneckonců první kraje se na našem území objevily už na konci 14. století.

Varianta 14 krajů se také dost blíží nerealizovanému župnímu zřízení z roku 1920, kdy mělo být vytvořeno celkem 15 žup. Hlavním rozdílem mezi župním a současným krajským

⁶⁰ Švec K., Acta Politologica – Analýza voleb do krajských zastupitelstev v roce 2008 v kontextu teorie koalic a srovnání s volbami v roce 2000 a 2004, Praha: Univerzita Karlova, 2010, str. 186

⁶¹ Zákon č. 347/1997 Sb., Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

zřízením je nerespektování historické hranice mezi Čechami a Moravou. Zatímco v případě žup se vycházelo z historického rozdělení na země a v rámci každé země měl vzniknout určitý počet žup, stavebním kamenem krajů (a nakonec i všech ostatních diskutovaných návrhů) se stala území okresů, které u nás existovaly v nezměněné podobě už od roku 1960, a které neumožňovaly stanovit hranice krajů dostatečně citlivě. To ale naprosto vyhovovalo snahám podkopat potenciální pro-autonomní cítění a omezit moc a vliv nových krajských samospráv. Některé kraje tak prochází napříč historickou hranicí mezi Moravou a Čechami. Na druhou stranu se krajskému zřízení musí přiznat jistá snaha vytvořit celky přirozené s vazbou na největší města, jako přirozená centra jednotlivých krajů.

Obr. 5-5 Porovnání současných hranic krajů s hranicemi historických zemí a změny hranic krajů



Zdroj: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:CZ_Cechy_Morava_kraje.gif,
upraveno podle http://geography.upol.cz/soubory/lide/szczyrba/GCR2/GCR2_prednaska_02.pdf

Některé z obcí proti svému zařazení do kraje protestovaly. Nejvíce odpůrců měl kraj Vysočina, který se skládá z pěti okresů. Ve čtyřech z těchto pěti okresů se nacházely obce, které se svým zařazením do tohoto kraje nebyly spokojené. Šlo o oblasti Třebíčska, Žďáru

nad Sázavou, oblast Tišnova, Havlíčkova Brodu a oblast Pacova na Pelhřimovsku.

Jihlava se svými 51 200 obyvateli je nejmenším krajským městem, které příliš počtem obyvatel ani svým významem krajskému centru neodpovídá. Středem kraje Vysočina prochází zemská hranice mezi Čechami a Moravou. Kraj vznikl v takovýchto hranicích poprvé až v roce 1948, do té doby se historické hranice zemí dodržovaly. Kraj nesl název Jihlavský a již v roce 1960 byl v rámci snížení počtu územních celků zrušen, nové hranice tehdejších krajů se v jihlavské oblasti vrátily zpět a kopírovaly hranice zemské. Dříve v historii byla Jihlava centrem jednoho z moravských krajů, jehož hranice se od současného kraje značně lišily. Kraj Vysočina (v dnešní podobě) tedy nemá žádnou historickou tradici, není přirozeným celkem a vazby území na krajské město nejsou tak silně zakořeněny, jako je tomu u jiných krajských měst.

Dalším krajem, který nemá příliš velké opodstatnění, je kraj Karlovarský. Celý kraj má pouhých 308 000 obyvatel a i rozlohou je třetí nejmenší. Karlovy Vary mají, jako krajské město jen o pár tisíc obyvatel víc než Jihlava, přesto je toto město přirozeným centrem dané oblasti. Při pohledu do historie totiž zjistíme, že kraj Karlovarský se, v přibližně stejných hranicích jako má dnes, již v minulosti několikrát objevil.

Nakonec byly hranice změněny pouze ve dvou oblastech. K jejich změně došlo zákonem číslo 387/2004 sb., o změnách hranic krajů. Na základě tohoto zákona bylo přesunuto 25 obcí Tišnovska z kraje Vysočina do kraje Jihomoravského. K další změně hranic došlo v oblasti Moravského Berouna. Přesunuty zde byly 3 obce z Moravskoslezského do Olomouckého kraje. (viz. Obr. 5-5)

Do jisté míry kontroverzní je počet nově zřízených krajů, a to ne z pohledu historického, ale z pohledu tehdejší snahy o členství v Evropské unii. Jestliže byl vstup do Evropské unie pro Českou republiku jedním z nejdůležitějších cílů, proč bylo přijato 14 krajů, které zjevně neodpovídaly požadavkům regionální politiky EU?

Čtrnáct krajů s průměrným počtem 800 000 obyvatel představuje mnohem menší než průměrnou velikost regionů NUTS II (v průměru 2,5 milionu obyvatel). Pro účely regionální politiky EU tak musely být některé kraje spojovány do větších celků. Proto bylo v říjnu roku 1998 vytvořeno 8 regionů soudržnosti. Slučování krajů vytvořilo poněkud zvláštní a do jisté míry nešikovnou situaci - některé regiony zahrnují kraje, které spolu ne vždy v historii spolupracovaly a v některých případech byly dokonce rivaly. Potřeba navzájem spolupracovat při úsilí o získání strukturální pomoci EU mohla postavit tyto sloučené útvary do značné nevýhody, ve srovnání s více homogenními jednotkami, které zahrnují jen jeden samosprávný

celek.⁶²

Z tohoto pohledu by mělo rozhodně větší logiku schválení varianty devíti krajů. Tento návrh ale neměl šanci získat dostatečnou podporu vzhledem k tomu, že silná ODS odmítala vznik menšího počtu větších celků, které by pro ni mohly představovat potenciální hrozbu ztráty moci. Navíc tehdejší premiér Václav Klaus byl již tehdy euroskeptikem a kritérium regionální politiky EU pro něj proto při zřizování krajů nehrálo žádnou roli.

⁶² Baun M., Lach J., LaPlant J. T., Marek D., *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, str. 134

7. Současné krajské zřízení a průběh reformy veřejné správy

Kdo si myslel, že schválením zákona o zřízení VÚSC je tento problém vyřešen, ten se skutečně mýlil. Zákon v podstatě stanovil pouze počet a hranice krajů, jejich názvy a sídla. Ani ty ale nebyly definitivní. Brzy po schválení zákona došlo k přejmenování některých krajů. Kraj Brněnský nesl nově název Jihomoravský kraj, Budějovický se změnil v Jihočeský, kraj Jihlavský získal název Vysočina⁶³ a kraj Ostravský byl přejmenován na Moravskoslezský. První volby do krajských zastupitelstev se měly konat v roce 2000, do té doby měla být vyřešena koncepce fungování krajů, jejich kompetence, financování, majetek a tak podobně.

Přestože ODS nakonec vyslovila se zákonem o zřízení VÚSC svůj souhlas, snažila se zkomplikovat jejich zavedení, jak jen to bylo možné. Během své vlády udělala ODS pro implementaci zákona jen naprosté minimum. Po volbách v roce 1998 se sice dostala k moci ČSSD, která vznik krajů podporovala, měla ale do určité míry svázané ruce „opoziční smlouvou“ s ODS.⁶⁴

Při schvalování potřebné legislativy docházelo z důvodu přetrvávajících neshod (a zejména stálého odporu ODS) ke zpožděním. Nejdůležitější právní úpravou vyšších územně samosprávných celků se stal zákon č. 129/2000 sb., o krajích (resp. pro hlavní město Prahu zákon č. 131/2000 sb., o hlavním městě Praze). Další zákony schválené také během roku 2000 upravovaly volby do zastupitelstev krajů a jejich finanční a majetkové záležitosti. Schváleny byly také nové zákony o obcích a okresních úřadech. Zákon zřizující nové kraje měl vstoupit v platnost v lednu 2000. Nicméně zpoždění ve schvalování legislativy o volbách a reformě statní správy způsobilo, že první volby do krajské samosprávy proběhly až v listopadu 2000 a nová krajská shromáždění tak začala pracovat až od ledna 2001.

Přes všechny komplikace tak 14 nových krajů zahájilo svou činnost. Tím byla završena první fáze reformy veřejné správy v České republice. Nové krajské zřízení začalo fungovat po téměř 11 letech od zrušení toho starého.

⁶³ V březnu letošního roku byla poslanci schválena změna názvu kraje Vysočina na Kraj Vysočina. Vysočina neměla jako jediný region v názvu slovo kraj, což způsobovalo potíže při uzavírání smluv, ale i oficiálním pojmenování orgánů kraje. Název kraje šlo snadno zaměnit s názvem jiných firem. V praxi se však označení kraj v názvu již často používalo. Zákon tak pouze odstraní nesrovnalost mezi oficiálním a v praxi užívaným názvem.

⁶⁴ Baun M., Lach J., LaPlant J. T., Marek D., *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*, Olomouc: Univerzita Palackého, 2004, str. 134 - 135

Skutečná podoba krajů a jejich orgánů vychází ze zákona č. 129/2000 sb., o krajích (krajské zřízení). Kraje jsou podle tohoto zákona územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Vedle samostatné působnosti jsou kraje pověřeny vykonávat i správu státní jako svou přenesenou působnost. Hlavním úkolem krajů je péče o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů. Kraje mohou vlastnit majetek, mít vlastní příjmy vymezené zákonem a samostatně hospodařit podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zákonem.⁶⁵

7.1 Orgány krajů a jejich kontrola⁶⁶

Zákon o krajích stanovuje také jejich orgány, z nichž největší význam má zastupitelstvo. Jeho pravomoci jsou převážně ve sféře samostatné působnosti kraje. Jedná se o schvalování krajského rozpočtu, programu rozvoje kraje, územně plánovací dokumentace pro kraj, a o volbu a případné odvolávání hejtmana, jeho zástupce a členů rady kraje. Jednání zastupitelstva jsou v zásadě veřejná. Zastupitelstvo kraje se volí v tajném hlasování na základě všeobecného, rovného, přímého volebního práva podle zásad poměrného volebního systému. Jeho funkční období trvá čtyři roky. Počet členů zastupitelstva závisí na počtu obyvatel v příslušném kraji – může jich být 45, 55 nebo 65. Jako iniciativní a kontrolní orgány zřizuje zastupitelstvo výbory – povinně finanční, kontrolní a pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, a pokud žije v daném kraji více jak 10% obyvatel jiné než české národnosti, musí zastupitelstvo zřídit i výbor pro národnostní menšiny.

Tím se dostáváme k dalším krajským orgánům, které se ovšem odvozují právě od zastupitelstva. Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti jeho samostatné působnosti. Mezi její úkoly patří zejména zajištění a kontrola krajského hospodaření, řízení krajského úřadu (v samostatné působnosti kraje) včetně jmenování a odvolávání jeho vedoucích odborů, zakládání právnických osob a organizačních složek kraje, poskytování dotací občanským sdružením a humanitárním organizacím a vyřizování návrhů, podnětů a připomínek obcí a dalších právnických osob z obvodu kraje. Radu tvoří hejtman, jeho zástupce a radní. Celkový počet členů závisí podobně jako u zastupitelstva na počtu obyvatel v kraji, rada tak má 9 nebo

⁶⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), §1, §2

⁶⁶ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 482 - 483

11 členů. Schůze rady jsou neveřejné. Rada má oprávnění vytvářet pro plnění svých úkolů komise.

V čele každého kraje stojí hejtman, který zastupuje kraj navenek. Hejtman je volen zastupitelstvem a může jednat jménem kraje, podepisuje také právní předpisy kraje a zřizuje některé zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti. V době nepřítomnosti hejtmana vykonává jeho funkci náměstek, který je stejně jako hejtman volen zastupitelstvem.

Plnění úkolů v oblasti přenesené působnosti zajišťuje krajský úřad (v samostatné působnosti zajišťuje pouze záležitosti, které zákon nesvěřil zastupitelstvu nebo radě). Krajský úřad mimo jiné přezkoumává rozhodnutí obecních úřadů a ukládá sankce. Za jeho činnost odpovídá ředitel krajského úřadu.

Další oblastí upravenou zákonem o krajích je jejich kontrola. Ta však spočívá pouze v tom, zda opatření krajů neporušují zákon, případně další právní normy. Nad kraji dohlíží ministerstvo vnitra ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a ústředními správními úřady.

7.2 Kompetence krajů a jejich financování

Problematickou otázkou nových krajů bylo přidělení jejich pravomocí a kompetencí. Potřebná legislativa vstoupila v platnost ihned po volbách v listopadu 2000. Konkrétní pravomoci v jednotlivých oborech správy přidělil krajům zákon č. 132/2000 sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, kterým se na ně přenesly působnosti zejména z ministerstev. Kraje touto cestou získaly kompetence v celkem devíti oborech správy:⁶⁷ školství, kultura, sociální zabezpečení, stavební řízení, územní plánování a regionální rozvoj, zdravotnictví, vnitra, zemědělství, myslivost, rybářství a vodní hospodářství, doprava a životní prostředí.

Kompetence krajů byly ale v některých oblastech nicotné a rozdělení pravomocí mezi národní, krajskou, obecní a do roku 2002 i okresní úrovní moci bylo do značné míry nejasné. Například v oblasti zdravotnictví měly kraje zpočátku svého fungování kompetence pouze

⁶⁷ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 483 - 484

v oblasti protidrogové politiky, a to ještě jen částečně. Teprve později do jejich správy přešlo řízení a vlastnictví většiny nemocnic.⁶⁸

K větší jednoznačnosti ve vymezení kompetencí jednotlivých úrovní správy došlo až v souvislosti s provedením druhé etapy veřejné správy – zrušením okresů. Od ledna 2003 tak přešly kompetence okresních úřadů většinou na obce, z menší části na kraje a výjimečně na jiné orgány státní správy. Výsledkem této etapy bylo vytvoření spojeného modelu veřejné správy, který je českým specifikem. Spojený model se vyznačuje tím, že orgány samosprávy – tedy obce a kraje, vykonávají správu jak v samostatné, tak v přenesené působnosti.

Další neshody vedle vymezení kompetencí krajů se objevily v oblasti financování. Krajské samosprávy neměly dostatek finančních prostředků na výkon svých kompetencí. Když v lednu 2001 zahájily kraje svou činnost, neměly prakticky žádné peníze. Docházelo ke zpožděním v organizaci převodů finančních prostředků, v mnohých případech neměly kraje ani zřízené bankovní účty, na které by jim stát peníze poslal. Prostory, ve kterých měli krajští úředníci pracovat, nebyly většinou dokončeny, o vybavení kanceláří nemluvě. Občané navíc netušili, kde kraje sídlí, chyběly totiž tabule označující místa úřadů, nefungovaly internetové stránky ani emailové adresy, chyběly hlavičkové papíry, razítka i telefony. Krajská správa a celá její organizace tak vznikaly až za pochodu, během prvních let činnosti nových krajů. I ve financování krajů, kterým přidělené finanční prostředky v prvních letech neumožňovaly téměř žádnou samostatnost, došlo k určitému pokroku. Vyčleněním pevného podílu z daňových příjmů pro krajskou správu a zrušením omezení na možnou míru zadlužení byla rozšířena finanční a rozhodovací autonomie krajů.

Kraje tak s postupem času začaly skutečně fungovat. Tím však reforma veřejné správy nekončí, celý proces je kontinuální, neustále se přizpůsobuje měnící se situaci a potřebám společnosti. Na řadu tak přišla třetí etapa reformy veřejné správy, tedy její celková modernizace a zefektivnění. Nastartována byla řada projektů, jako například eGovernment nebo zavádění kvality do veřejné správy.

⁶⁸ Hledíková Z., Janák J., Dobeš J., Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost, Praha: Lidové noviny 2005, str. 484

7.3 Volby do krajských zastupitelstev⁶⁹

Proces schvalování krajského zřízení byl dost dlouhý, protáhl se prakticky na deset let. Samotný vznik nebo lépe řečeno příprava vzniku krajské samosprávy předurčila její fungování do budoucna. Projevilo se to například na přístupu politických stran ke krajům – kraje vznikly, ale jejich kompetence byly nejasné, jejich financování neumožňovalo vykonávat dané pravomoci apod. Postoj ke krajům se ale projevilo i v tom, že se volby do zastupitelstev krajů konají vždy v polovině funkčního období vlády vzešlé z voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tato skutečnost, ačkoli se to možná nezdá, má na kraje zásadní vliv.

Volby do zastupitelstev krajů můžeme totiž považovat za volby druhého řádu. Ty se vyznačují tím, že se zpravidla konají uprostřed období výkonu zvolené vlády, kdy klesá její podpora. Volby druhého řádu jsou tak jakýmsi referendem o vládě. Pro případ krajů je ale zásadní charakteristikou voleb druhého řádu snaha voličů vyvažovat podíl na moci mezi jednotlivými stranami. Voliči se tak skrze svoji volbu snaží vyrovnat poměr sil tak, aby ve všech volených orgánech nevládla pouze jedna politická strana, případně jedna koalice. Mezi další znaky voleb druhého řádu patří nižší volební účast, která vychází z vnímání daných voleb samotnými voliči (volby druhého řádu chápou jako méně důležité). Dalším znakem je upřednostňování osobností spíše než politických stran, nebo vyšší šance radikálnějších politických subjektů. Je tedy zřejmé, že výsledky voleb druhého řádu se mohou výrazně lišit od voleb řádu prvního. Z tohoto důvodu byl pro krajské volby velmi důležitý právě termín prvních voleb.

Podle původního návrhu ODA se měly volby do zastupitelstev krajů konat v roce 1998, tedy tak, aby se mohly uskutečnit současně s volbami do zastupitelstev obcí a ve stejném roce jako se konají volby do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna však nebyla schopna tento návrh přijmout a zákon o vzniku VÚSC vstoupil v platnost až v roce 2000, poté, co byly schváleny další zákony umožňující jejich faktický vznik a zaručující jejich fungování.

První krajské volby se tak uskutečnily v roce 2000, tedy v polovině funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, kterou ovládly strany ČSSD a ODS na základě tzv.

⁶⁹ Švec K., Acta Politologica – Analýza voleb do krajských zastupitelstev v roce 2008 v kontextu teorie koalic a srovnání s volbami v roce 2000 a 2004, Praha: Univerzita Karlova, 2010, str. 189, 193 - 202

opoziční smlouvy. Jedním z bodů této smlouvy byla úprava volebního systému tak, aby byly upřednostněny velké politické strany na úkor malých. Na situaci reagovaly tyto menší strany uzavřením koaličního svazku Čtyřkoalice (4K),⁷⁰ pod jehož hlavičkou kandidovaly do krajských zastupitelstev.

Výsledky prvních krajských voleb byly překvapivé. Zatímco hlavní vládní strana ČSSD nezískala ani jeden z postů třinácti hejtmanů a zastoupena byla pouze ve čtyřech krajských radách, ODS získala postů osm a zastoupena byla ve všech třinácti krajích.⁷¹ Úspěch ODS pramenil z toho, že se jí podařilo prezentovat se jako strana opoziční k vládě, nikoliv tedy koaliční, a to navzdory opoziční smlouvě s ČSSD. Nebývalého úspěchu dosáhly malé strany spojené ve Čtyřkoalici – získaly pět postů hejtmanů. Malé strany uspěly právě proto, že část voličů chápala opoziční smlouvu ODS a ČSSD jako tzv. velkou koalici. Nikdy později už malé strany takového úspěchu nedosáhly.

I krajské volby v roce 2004 potvrdily, že je možné je považovat za volby druhého řádu. Vládní stranou na celostátní úrovni byla v tomto období opět ČSSD, která vstoupila do koaličního svazku tentokrát s KDU-ČSL a US-DEU (Uníí svobody-Demokratickou uníí). Pro všechny tři vládní strany dopadly krajské volby neúspěchem. ČSSD získala v krajích ještě méně mandátů než druhá levicová strana KSČM, u které nebývá běžné, aby svého konkurenta porážela. Naproti tomu pro ODS byly krajské volby triumfem, získala všechny křesla hejtmanů s výjimkou jednoho (v Jihomoravském kraji byla ODS poražena KDU-ČSL, a to o pouhý jeden hlas).

Také volby do krajských zastupitelstev v roce 2008 ukázaly, že jsou volbami druhého řádu. Podobně jako v předchozích dvou případech, i v tomto třetím dopadly volby úspěchem opozičních stran. Opoziční stranou byla tentokrát ČSSD, která navíc těžila z právě zaváděné reformy zdravotnictví - dokázala převést celostátní téma na regionální úroveň a svou kampaň v jednotlivých krajích postavila na kritice reformy zdravotnictví. Zatímco Sociální demokracie zvítězila výrazně ve všech krajích a získala křesla všech třinácti hejtmanů, vládnoucí ODS byla po volbách zastoupena pouze v pěti krajích.

Z výsledků dosavadních voleb je zřejmé, že krajské volby postrádají jakoukoli kontinuitu. Krajské rady a zastupitelstva ovládnou vždy ty politické strany, které jsou

⁷⁰ Čtyřkoalici tvořily strany: KDU-ČSL, Unie svobody, Demokratická unie a Občanská demokratická aliance.

⁷¹ Volby do čtrnáctého kraje – Prahy, se konají současně s volbami do zastupitelstev obcí, postavení krajských orgánů mají v Praze orgány města, hlavou kraje je pražský primátor.

v daném roce stranami opozičními a nepodílí se na vládě státní. Proto byly v každém období silné jiné politické subjekty. Sami voliči vnímají krajské volby jako méně významné, volební účast je výrazně nižší než u voleb parlamentních (přibližně o 20 - 30%). Krajské volby jsou tak skutečně volbami druhého řádu, což by se mohlo změnit v případě, že by byly vyhlášeny volby předčasné a termíny konání by se přiblížily, případně sjednotily.

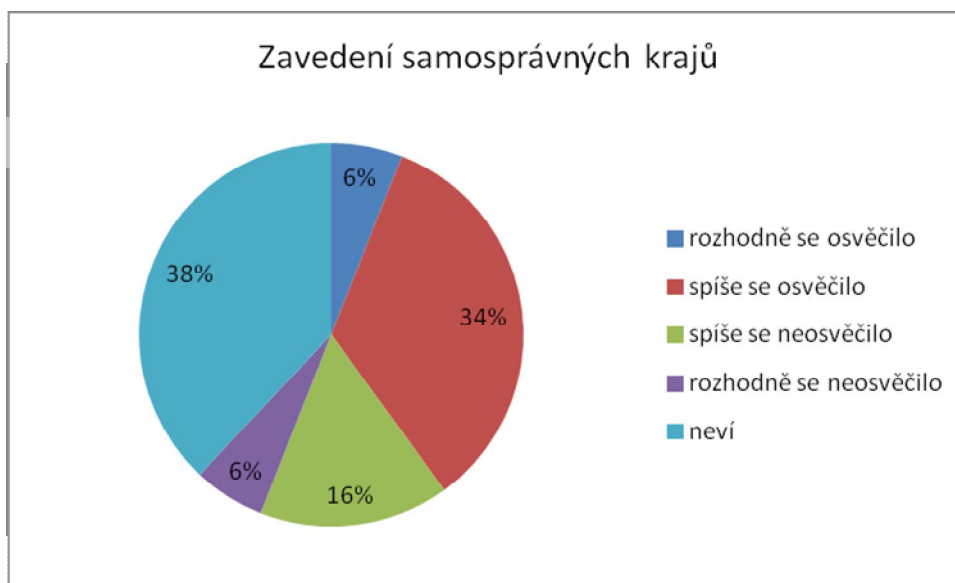
7.4 Kraje v očích veřejnosti

Na krajských volbách je dobře patrný celkový postoj české veřejnosti ke krajskému zřízení. Přes počáteční zájem a podporu, které se u veřejnosti těšilo zrušení krajských národních výborů, průběh dlouhých debat o zřízení krajů (případně zemí) byl již zcela mimo zájem občanů. Před zavedením nových krajů zastávali mnozí názor, že se původní krajské zřízení z roku 1960 ani rušit nemuselo.

Volební účast v prvních krajských volbách jen potvrdila nezájem a nedůvěru občanů ke krajům. K volbám přišlo pouhých 33,64% voličů, což je ve srovnání s parlamentními volbami, které se konaly o dva roky dříve a zúčastnilo se jich 74,30% voličů, skutečně účast velice nízká. Veřejnost se obávala především růstu byrokracie, vysokých nákladů na zřízení krajů a vzdálení správy od občanů (ve srovnání s okresy). Přes veškeré počáteční problémy fungování krajů roste postupně důvěryhodnost krajských zastupitelstev, posiluje postavení krajů a veřejnost postupně přivyká novému systému krajské správy. To se patrně odrazilo i ve vyšší volební účasti v posledních krajských volbách. V roce 2008 se voleb zúčastnilo 40,30% voličů.

Přesto v předvolebních průzkumech veřejného mínění z roku 2008 vyjádřily spokojenost se zavedením krajů jako samosprávných celků jen dvě třetiny Čechů. Téměř 40% občanů nemělo na kraje žádný názor, většina těchto občanů se také nechystala jít k volbám.

Obr. 6-6 Názor veřejnosti na zavedení samosprávných krajů



Zdroj: <http://domaci.ihned.cz/c1-28932420-cvmm-s-kraji-jsou-spokojeni-dva-z-peti-cechu>

Z činností krajské samosprávy lidé hodnotili nejlépe cestovní ruch, líbila se jim podpora kultury, ochrana památek a životního prostředí a měli pocit, že krajská samospráva přispívá k celkovému rozvoji kraje. Naopak nespokojení byli respondenti se zdravotnictvím, tuto oblast hodnotilo negativně 63% lidí. Mezi další oblasti, se kterými nebyli občané spokojeni, patřily zajištění sociální péče, doprava a bezpečnost.⁷²

Celkově si ale krajské samosprávy skutečně již vybudovaly poměrně stabilní pozici mezi ostatními orgány veřejné správy a pomalu se dostávají do povědomí občanů. O jejich možném budoucím vývoji a prosperitě nám mohou mnohé napovědět další volby do krajských zastupitelstev, které se budou konat v příštím roce (2012) a budou zřejmě opět odrážet zájem či nezájem veřejnosti o krajskou správu.

Významné by pro krajskou správu mohlo být také případné dlouhodobější rostoucí zadlužení státu, které by znamenalo větší škrty ve státním rozpočtu. Ty by se patrně odrazily v celém systému veřejné správy a změnám by se nevyhnulo ani krajské zřízení.

⁷² Beznoska R., CVVM: S kraji jsou spokojeni dva z pěti Čechů, 9. 10. 2008, IHNEC.cz

8. Závěr

Krajské zřízení prošlo skutečně dlouhým a rozmanitým historickým vývojem. Kraje mají sice na území České republiky dlouhou tradici, která sahá až do období raného středověku, ale jejich neustálé změny, rušení a znovuzavádění podle mého názoru způsobily, že je jako tradiční nevnímáme. Díky své velké proměnlivosti se krajské zřízení nemohlo dostat do povědomí svých obyvatel a zůstávalo tak často pouhým administrativním řešením.

Ve srovnání se zřízením zemským, které bylo v historii mnohem stabilnější, byly kraje pro veřejnost stále něčím novým a občané se s nimi nemohli ztotožnit. Z tohoto pohledu však nelze kraje a země plně srovnávat, protože jejich výchozí situace byla odlišná. Země byly původně samostatné jednotky, které se postupně stále více propojovaly, až vytvořily společný jednotný stát. Jejich hranice byly přitom stále dodržovány a v průběhu historie se v podstatě neměnily. Na rozdíl od zemí, kraje vznikly rozdělením jednotného celku na menší části, a to rozdělením původně přirozeným, později umělým.

Domnívám se, že přes časté změny se v jednotlivých etapách vývoje krajského zřízení dá vysledovat jistá společná linie, jakési společné pojítko jednotlivých krajských systémů. Při pohledu do historie i současného dění je totiž patrné, že vznik, zánik i různé úpravy krajů nebo podobných územních celků, byly vždy spojeny s mocí. Již v období před vznikem krajů bylo území českého státu rozděleno do menších regionů, které spravoval pověřený zástupce panovníka. Cílem vytvoření těchto krajů byla větší kontrola centrální moci nad jednotlivými částmi státu, zaručující jeho jednotnost a dokonalé ovládnutí. Zajímavé je, že v historii plnily kraje právě funkci utužování centrální moci, vykonávaly tedy státní správu. Tato funkce krajů se uplatnila mimo jiné v dlouhém období habsburské nadvlády, během druhé světové války ji využili k nastolení pevného řádu nacisté, a funkci státní správy plnily kraje i v období komunismu.

V celé historii krajského zřízení existovaly pouze dva systémy krajů vykonávajících vedle státní správy i samosprávu – jsou to de facto kraje úplně první a kraje současné, tedy ty zatím poslední. Ani kraje samosprávné nemají ale mnoho společného. První kraje vznikly samovolně během husitství, formovat se ale začaly už o mnoho let dříve. Krajská samospráva vznikla jako reakce na chybějící centrální moc v období husitských válek, kdy bylo nutné

zabezpečit zásobování, svolávání vojsk, bezpečnost a pořádek. Systém krajské správy kladl důraz na demokracii a byl ve své době velmi pokrokový. Samospráva a jistá samostatnost krajů se ale přirozeně nezamlouvala panovníkům, kteří chtěli mít své území plně pod kontrolou, proto byla samospráva krajů stále omezována, až se nakonec vytratila úplně.

Omezování samosprávy se projevovalo i u zřízení zemského. Země měly větší význam a pravomoc než malé kraje, měla-li tedy být posílena moc centrální, autonomie zemí musela být omezena. To se projevilo v již dříve zmiňovaném období vlády Habsburků, kdy byla moc zemí značně zúžena a kraje fungovaly čistě jako orgány státní správy. Země jako samosprávné jednotky byly fakticky zrušeny v období nacistické okupace, po druhé světové válce už obnoveny nebyly.

Jsem přesvědčena, že zrušení zemské správy mělo významný vliv na podobu současného krajského zřízení. Nejvíce se zrušení zemí podepsalo na stanovení hranic současných krajů. Zatímco v historii byly kraje vždy zřizovány v rámci jednotlivých zemí a neporušovaly jejich hranice, v období komunismu, kdy už byly země zrušeny, se tato zemská hranice nerespektovala. Kraje z roku 1948 protínaly jižní část hranice mezi Čechami a Moravou, kraje z roku 1960 zase protínaly zemskou hranici v její severní části. Současný systém krajů představuje zajímavý kompromis, který nerespektuje zemskou hranici v celé její délce.

Stejně tak se u systému krajů projevily jejich vlastní historický vývoj. První kraje byly sice samosprávné, tato jejich funkce byla ale neustále oslabována a od roku 1620 (bitva na Bílé hoře) již vykonávaly pouze správu státní. Kraje procházely neustálými změnami, měnil se jejich počet, hranice, sídla i kompetence.

Když se tedy političtí představitelé v roce 1989 rozhodli obnovit samosprávu na úrovni krajů nebo zemí, narazili na náročný úkol. V oblasti samosprávy na středním stupni, tedy mezi centrem a obcí, nebylo na co navázat. Země byly dávno zrušeny, jejich historická tradice byla v období komunismu potlačena. Navíc zemské zřízení neodpovídalo požadavkům moderního systému správy, ve kterém měla být správa především přiblížena občanům. Krajské zřízení sice zrušeno nebylo, vykonávalo ale vždy (s výjimkou krajů husitských) jen správu státní. Časté změny počtu a hranic krajů zase neumožňovaly zvolit variantu, která by byla časem prověřená, osvědčená a zaručeně dobře fungující. Není tedy divu, že se příprava krajského zřízení protáhla na jedenáct let.

I současné kraje jsou s těmi historickými spojeny stejnou linií, opět souvisejí s mocí. Protože jde ale o kraje samosprávné, hraje zde roli jak moc centrální, tak moc regionální. Na území České republiky bylo zřízeno 14 krajů, tento počet zaručuje existenci poměrně velkého množství nových politických postů a přesunuje část centrální moci do rukou regionálních politiků. Velikost krajů je ale natolik malá, aby neohrozila pozici centrální vlády. Jde tedy o jakýsi kompromis v rozdělení moci mezi centrem a regiony, který byl ale dlouho nedosažitelný.

Na základě průběhu diskusí a postoje jednotlivých politických stran ke zřízení krajů jsem dospěla k závěru, že nebyť tlaků ze strany Evropské unie, kraje by na území České republiky nevznikly. Současný systém, ve kterém spolu jednotlivé kraje soupeří o finanční prostředky, určitě neodpovídá původním představám Evropské unie o vzájemné pomoci a rozvoji regionů. Tento stav ale zároveň odráží situaci v celé Evropské unii. Jednotlivé členské státy vidí v těch ostatních stále konkurenci a ke vzájemné spolupráci není dostatečná vůle.

Současný systém krajského zřízení považuji za úměrný jeho historickému vývoji. Celý systém vychází z předchozího vývoje krajů, na který současné kraje navazují. Zřízení samosprávných krajů lze vnímat jako návrat k původním kořenům krajského zřízení z počátku 15. století. Jestli kraje navážou na historický vývoj i v délce jejich fungování a četnosti změn, ukáže teprve budoucnost.

9. Použitá literatura

- [1] HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátku po současnost*. Praha: Lidové noviny, 2005
- [2] COGAN, R. *Krajské zřízení*. Praha: ASPI, a. s., 2004
- [3] KOCOUREK, L. *Správa v českých zemích a Československu v letech 1848-2005*. Praha: EU Press, 2007
- [4] KOUDELKA, Z. *Průvodce územní samosprávou*, Praha: Linde, 2003
- [5] ŽEMLIČKA, J. *Čechy v době knížecí*, Praha: Lidové noviny, 1997
- [6] RIEGER, B. *Zřízení krajské v Čechách: Část II. - Ústrojí správy krajské v l. 1740 – 1792*. [on-line]. Praha: Česká akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1892 [cit. 5. 1. 2011]. Dostupné na www:
<<http://www.archive.org/stream/zzenkrajskvehc00goog#page/n18/mode/2up>>
- [7] RYS, R. *Disertační práce – Reforma veřejné správy z pohledu správní vědy*. [on-line]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 10. 1. 2011]. Dostupné na www:
<http://is.muni.cz/th/14501/pravf_d/Disertacni_prace_Rys.pdf>
- [8] BAUN, M., LACH, J., LAPLANT, J. T., MAREK, D. *Politologica 3 – Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany a vznik krajské samosprávy*. [on-line]. Olomouc: Univerzita Palackého, 2004 [cit. 20. 2. 2011]. Dostupné na www:
<http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/Veda/AUPO/AUPO_Politologica_III.pdf>
- [9] ŠVEC, K. *Acta Politologica – Analýza voleb do krajských zastupitelstev v roce 2008 v kontextu teorie koalic a srovnání s volbami v roce 2000 a 2004*. [on-line]. Praha: Univerzita Karlova, 2010 [cit. 10. 1. 2011]. Dostupné na www:
<http://tarantula.ruk.cuni.cz/ACPOENG-19-version1-2010_Svec_02_02.pdf>
- [10] JACOBY, W., ČERNOCH, P. *Norms and Nannies: The impact of International Organizations on the Central and East European States*. [on-line]. USA: Rowman&Littelfield Publishers, Inc., 2002 [cit. 20. 3. 2011]. The Pivotal EU Role in the Creation of Czech Regional Policy, Dostupné na www:
<http://books.google.com/books?id=Y2QLGVOYQ30C&printsec=frontcover&dq=The+impact+of+International+Organizations+on+the+Central+and+East+European+States&hl=cs&ei=2MG9TdTsDo_FswaGhOT7BQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCsQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false>

- [11] *Zákon č. 347/1997 Sb., Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.* [on-line] [cit. 3. 2. 2011]. Dostupné na www: <http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/ustavni-zakon-ze-dne-3-prosince-1997-o-vytvoreni-vyssich-uzemnich-samospravnych-celku-a-o-zmene-ustavniho-zakona-ceske-narodni-rady-c-1-1993-sb-ustava-ceske-republiky-2117.html>
- [12] *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).* [on-line] [cit. 9. 1. 2011]. Dostupné na www: <http://www.zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-%28krajske-zrizeni%29.html>
- [13] *CVVM: S kraji jsou spokojeni dva z pěti Čechů,* autor článku Beznoska Radim [on-line]. Aktualizované 9. 10. 2008 [cit. 10. 3. 2011]. Dostupné na www: <http://domaci.ihned.cz/c1-28932420-cvvm-s-kraji-jsou-spokojeni-dva-z-peti-cechu>
- [14] *Kraje začaly bez koruny,* autor článku Macková Martina [on-line]. Aktualizované 4. 1. 2001 [cit. 4. 2. 2011]. Dostupné na www: http://zpravy.idnes.cz/kraje-zacaly-bez-koruny-0sk-/domaci.asp?c=A010104_223641_domaci_bac
- [15] *Vysočina změnila název, novela zákona o střetu zájmů neprošla,* ČTK [on-line]. Aktualizované 23. 3. 2011 [cit. 25. 3. 2011]. Dostupné na www: <http://www.novinky.cz/domaci/228596-vysocina-zmeni-nazev-novela-zakona-o-stretu-zajmu-neprosla.html>
- [16] *Zákon o změně názvu kraje Vysočina je ve sněmovním finále,* ČTK [on-line]. Aktualizované 16. 3. 2011 [cit. 16. 3. 2011]. Dostupné na www: http://www.asociacekrajcu.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=152835
- [17] *Systém veřejné správy ČR,* informační centrum vlády ČR [on-line]. Aktualizované 8. 9. 2010 [cit. 15. 3. 2011]. Dostupné na www: <http://icv.vlada.cz/cz/proskoly/materialy/politicky-system/system-verejne-spravy-cr-75891/>
- [18] *Triumf pravicových regionálních politiků,* autor článku Balík Stanislav [on-line] [cit. 12. 4. 2011]. Dostupné na www: <http://www.cdk.cz/rp/clanky/222/triumf-pravicovych-regionalnich-politiku/>
- [19] *Regionální geografie České republiky 2: Vývoj územně-správního členění ČR* [on-line] [cit. 21. 1. 2011]. Dostupné na www: http://geography.upol.cz/soubory/lide/szczyrba/GCR2/GCR2_prednaska_02.pdf

- [20] *Regionalizace České republiky – úspěch či neúspěch?*, Illner Michal, Sociologický ústav AV ČR [on-line] [cit. 12. 1. 2011]. Dostupné na www: [<www.sociologia.sav.sk/cms/.../1155_attach_regiony_01_illner.ppt>](http://www.sociologia.sav.sk/cms/.../1155_attach_regiony_01_illner.ppt)
- [21] *Systém krajů a okresů České republiky z roku 1960 v aktuálním dnešním stavu*, Wikimedia Commons [on-line] [cit. 10. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e8/KrajeCR1960.gif>](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e8/KrajeCR1960.gif)
- [22] *Vztah krajů a historických zemí České republiky*, Wikimedia Commons [on-line] [cit. 10. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:CZ_Cechy_Morava_kraje.gif>](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:CZ_Cechy_Morava_kraje.gif)
- [23] *Návrh ústavního zákona o územní samosprávě a státní správě v České republice - sněmovní tisk č. 836*, PSP ČR 1994 [on-line] [cit. 25. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t083600.htm>](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t083600.htm)
- [24] *Stanovisko vlády k návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků - sněmovní tisk č. 230*, PSP ČR 1997 [on-line] [cit. 28. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t023001.htm>](http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t023001.htm)
- [25] *Návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků - sněmovní tisk č. 1915*, PSP ČR 1995 [on-line] [cit. 19. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191500.htm>](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t191500.htm)
- [26] *Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků - sněmovní tisk č. 218*, PSP ČR 1997 [on-line] [cit. 10. 4. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t021805.htm>](http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t021805.htm)
- [27] *Vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků - sněmovní tisk č. 1077*, PSP ČR 1995 [on-line] [cit. 7. 4. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t107700.htm>](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t107700.htm)
- [28] *Stenografický zápis 15. schůze PSP ČR z 16. října 1997*, PSP ČR [on-line] [cit. 7. 4. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/15-3.html#276>](http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/15-3.html#276)
- [29] *Stenografický zápis 12. schůze PSP ČR z 10. července 1997*, PSP ČR [on-line] [cit. 8. 4. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/012schuz/12-8.html#1034>](http://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/012schuz/12-8.html#1034)
- [30] *Stenografický zápis 37. schůze PSP ČR z 6. prosince 1995*, PSP ČR [on-line] [cit. 20. 3. 2011]. Dostupné na www: [<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/037schuz/37-2.html#99>](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/037schuz/37-2.html#99)

- [31] *Členění českých zemí na župy podle zákona z roku 1920*, autor Vladimír Vošický [online] [cit. 15. 3. 2011]. Dostupné na www:
<<http://klaudyan.psomart.cz/pictures/zupy.html>>

Seznam obrázků

Obr. 2-1 Podoba krajů do 18. století	16
Obr. 3-2 Nerealizované členění českých zemí na župy z roku 1920	23
Obr. 4-3 Kraje a okresy Československé republiky v letech 1949 – 1960 (česká část)	28
Obr. 4-4 Správní členění Československé republiky v letech 1960 – 1990 (česká část) ...	31
Obr. 5-5 Porovnání současných hranic krajů s hranicemi historických zemí a změny hranic krajů	44
Obr. 6-6 Názor veřejnosti na zavedení samosprávných krajů	54