

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA PRÁVNÍCH DĚJIN

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČSR V LETECH 1945 – 1949

Michal Volf

Právní specializace

Veřejná správa

Vedoucí práce: JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová

Katedra právních dějin

Plzeň 2014

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s použitím literatury a zdrojů
v práci uvedených

V Plzni dne 23. 3. 2014

.....

Michal Volf

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr.et Mgr. Vendulce Valentové za cenné a užitečné rady, věcné připomínky a maximální vstřícnost při konzultacích a vypracování mé bakalářské práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| 1. Úvod | 1 |
| 2. Přehled vývoje správního členění českých zemí do roku 1945 | 3 |
| 2.1. Historické tradice administrativního členění českých zemí | 3 |
| 2.2. Správní reformy v letech 1848 – 1918 | 4 |
| 2.3. Správní členění Československa v letech 1918-1938 | 7 |
| 2.4. Období tzv. druhé republiky a protektorátu | 12 |
| 3. Reforma veřejné správ v ČSR v letech 1945-1948. | 15 |
| 3.1. Kontinuita československého práva a veřejné správy | 15 |
| 3.2. Otázka reformy veřejné správy do parlamentních voleb v roce 1946 | 17 |
| 3.3. Země nebo kraje? Příprava ústavy a diskuse o podobě územního členění ČSR poloviny roku 1947 | 20 |
| 3.4. Správní reforma v atmosféře krize a konfrontace v Národní frontě do února 1948. | 27 |
| 4. REALIZACE KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ PO ÚNORU 1948 | 33 |
| 4.1. Přijetí ústavy a dokončení příprav krajského zřízení | 33 |
| 4.2. Právní úprava krajského zřízení | 35 |
| 4.3. Geografické aspekty krajského členění z r. 1949 | 44 |
| 5. Závěr | 49 |
| 6. Resumé | 50 |
| 7. Prameny a literatura | 51 |
| 7.1. Literatura | 51 |
| 7.2. ČESKÁ A SLOVENSKÁ PERIODIKA Z LET 1945 AŽ 1948 | 53 |
| 7.3. Základní právní předpisy | 54 |
| 7.4. Internetové zdroje | 55 |
| 7.5. Prameny | 55 |
| 8. Seznam příloh | 57 |
| 8.1. Mapy | 57 |

1. Úvod

Svět dvacátého století prošel velkými politickými, ekonomickými, sociálními i kulturními změnami, které výrazně ovlivnili život většiny lidstva. Ani středoevropskému regionu se nevyhnuly obě světové války, nástup totalitních režimů, vlny násilí na obyvatelstvu a důsledky geopolitického rozdělení světa na dva soupeřící bloky států.

Území České republiky bylo v průběhu minulého století nejprve součástí habsburské monarchie. Po jejím rozpadu v roce 1918 vzniklo Československo složené z historických českých zemích, Slovenska a Podkarpatské Rusi. Po dvou desetiletích výstavby nového státu do jeho osudu tvrdě zasáhla nejprve totalita hnědá a poté po skončení druhé světové války a ztrátě podkarpatské Rusi i totalita rudá. Od roku 1989 se postupně obnovuje pluralitní politický systém a posiluje se demokratický charakter státu. Rozloha a ní i geopolitická váha státu se podstatně snížila rozdělením Československa na konci roku 1992. Území českého státu zahrnuje jen Čechy, Moravu a menší část Slezska. Dnešní Česko má tak podobný územní rozsah, jako český stát v první polovině 11. století.

Vedle politických změn se tedy v průběhu 20. století několikrát změnil i teritoriální rozsah státního celku, jehož byly české země součástí.

Velice úzce je těmito procesy spojena problematika organizace státu a zejména jeho územněsprávní členění. V průběhu minulého století se politické režimy na našem území několikrát změnili a spolu se změnou územního rozsahu státu mělo jejich střídání silný vliv na územní členění státu. Bylo provedeno několik zásadních územněsprávních reforem a další neúspěšné nebo jen na krátkou dobu realizované reformní pokusy.

Po roce 1989 se součástí demokratizace společnosti stává i demokratizace a decentralizace státní správy a postupné obnovování samosprávy. Na podobu územního členění státu mě vliv také předpokládané začlenění Česka do Evropské unie.

Tématem této bakalářské práce ovšem není problematika současné správní reformy, ale územněsprávní reforma v letech 1945 až 1948, tedy v době, kdy se československý stát

vypořádal nejen s následky nacistické diktatury, ale reagoval mj. na jiné pojetí vztahu Čechů a Slováků oproti poměrům v předmnichovské republice.

S ohledem na výše uvedené není tato bakalářská práce ryze právněhistorickou prací a jsou zohledněny i určité politické a geografické souvislosti dané problematiky.

2. Přehled vývoje správního členění českých zemí do roku 1945.

2.1. Historické tradice administrativního členění českých zemí

Kořeny vnitřního členění území dnešního českého státu na země a kraje je třeba hledat ještě hluboko v přemyslovském středověku. Přemyslovská knížata zpočátku budovala vnitřní správu založenou na systému hradské soustavy a také úředlů členů přemyslovského rodu, které s vymřením poslední vedlejší větve Přemyslovců v roce 1223 a ustanovením Václava prvního mladším králem zanikly.¹

Významnou událostí bylo povýšení Moravy na markrabství v roce 1182. Politická váha Moravy tím výrazně vzrostla, protože domény členů přemyslovského rodu, tj. úděly, se státoprávně moravskému markrabství nemohly svým významem rovnat. Morava se stala právně samostatnou součástí českého státu a po ustálení hranice s Čechami se stala velmi stabilní politickogeografickou jednotkou až do účinnosti zákona o krajském zřízení z roku 1949 (blíže viz dále). Významný geograf první republiky V. Dvorský vysvětloval vznik zemí na našem území odlišnou fyzickogeografickou charakteristikou Čech, Moravy a Slezska, která se stala významným faktorem vzniku zemské autonomie.²

V rámci zemí byla hradská správa nahrazena krajským členěním, které se na několik století stalo jedním ze základních článků územní organizace státu. Počátky krajské soustavy v Čechách sahají do 13. Století a proces jejího dotvoření byl v první fázi završen ve 14. Století.³

Kraje byly původně především stavovskou organizací. S nástupem Habsburků a s jejich úsilím o posílení královské moci souvisí i změna postavení krajů. V 16. Století byli do čela krajů místo původních popravců nebo případně krajských hejtmanů volených na krajských stavovských sjezdech postavení dva hejtmani, jmenování králem. V jejich pravomoc obecně spadala veškerá veřejná správa dané oblasti. První Habsburkové rovněž definitivně vytvořili

¹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ Jan, Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. 2. vyd.. Praha: NLN, 2005, s. 40 – 42.

² VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010.

³ MALÝ, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4., přeprac. vyd.. V nakl. Léges vyd. 1. Praha: Léges, 2010, s. 38

kraje na Moravě. ⁴ Moravského kraje tedy rozdíl od krajů českých vznikly shora, jako opora panovníka.

Po bělohorské porážce českých stavů a formování absolutistické centralistické monarchie byly stavovské samosprávné prvky soustavně potlačovány. Z opory stavovství se kraje staly oporou centrální správy. Původní kolegiálnost hejtmanů zmizela a omezila se i praxe jejich jmenování z řad místní šlechty. V roce 1751 byl proces postátnění krajů v Čechách obdobně jako na Moravě dokončen. Kraje se staly státním orgánem správy se stálými sídly a s hejtmanem v čele, který již ani nemusel pocházet z území kraje.⁵ Z voleného stavovského činitele se hejtman stal státním úředníkem. Po úpravách krajského členění v druhé polovině 18. Století tak až do roku 1849 existovalo v Čechách 16 a na Moravě 6 krajů. Čechy, Morava a Slezsko však zůstaly samosprávnými celky a kraje existovaly důsledně jen v jejich rámci.⁶

2.2. Správní reformy v letech 1848 – 1918

Revoluce v habsburské monarchii z let 1848-1849 byla sice poražena, avšak některé staré instituce zmizely. Především bylo odstraněno poddanství, zrušena roboty a vrchnostenské úřady ztratily svůj účel existence. Zrodila se nová moderní státní správa. Stát ovšem nemohl z různých důvodů, zejména finančních, na sebe převzít veškerou správní agendu a součástí veřejné správy se pro celý zbytek existence monarchie stala samospráva, na kterou stát některé správní záležitosti prostřednictvím tzv. přenesené působnosti delegoval.

V březnu 1849 byly obecním zřízením vytvořeny obce jako územní samosprávné korporace s obecním starostou, obecním výborem a obecním zastupitelstvem jako orgány obce. Základem pro stanovení území obcí byly výsledky tereziánskojosefínských mapování a především mapy tzv. stabilního katastru, které se začaly v českých zemích vyhotovovat od roku 1826 v měřítku 1:2880.

⁴Příloha k tisku č. 2422 Zpráva výboru ústavního o návrhu zákona o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Poslanecká sněmovna, s. 38 dostupné dne 24. 1. 2014 z http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2422_01.htm

⁵ MALÝ, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4., přeprac. vyd.. V nakl. Léges vyd. 1. Praha: Léges, 2010, s. 140 -144.

⁶Janák, Jan. Národní strana a sociální otázka na moravskémzemském sněmu v 60.-70. letech 19. století. In: Sborník k nedožitým padesátinám PhDr. Jiřího Radimského. Brno: Státní archiv, 1969, s. 125.

Od ledna 1850 fungovala v monarchii státní správa založena na politických okresech jako nejnižších územních jednotkách členění státní správy, krajích a zemích (s místodržícími). Přes pokusy v ústavních návrzích z let 1848 a 1849 nebyla nikdy zavedena samospráva krajská⁷ a kraje tedy byly pouze státními úřady.⁸

Po roce 1848 prošla právní úprava krajů složitým procesem, avšak v 60. letech 19. století byly kraje v českých zemích zrušeny.

Ještě nižší územními jednotkami než kraje nebo politické okresy byly okresy soudní, které se staly základem soudní správy. Byly to relativně nehomogennější geografické jednotky v českých zemích na úrovni vyšší než obce, které při poměrně malých teritoriálních změnách zůstaly zachovány až do poloviny 20. Století.

Po ústavních změnách 60.let19.století byl habsburské monarchii dotvořen tzv. systém dvoukolejné veřejné správy a než výraznějších změn vydržel až dokonce monarchie. Změny v rakouské správě souhrnně hodnotí J. Křen „Oddělení samosprávy od správy státní (místodržitel nebyl odpovědný zemskému sněmu či výboru) vytvořilo dvoukolejnost, která se od té doby stává trvalým rysem rakouského zřízení i politického života. Nezávislá samospráva (v obcích ovšem plně uskutečněná až r. 1863) tvořila největší vymoženost té doby a poskytovala vlastně jediný prostor pro politickou seberealizaci neprivilegovaných vrstev a také národů.⁹

V letech 1848 – 1849 se také zrodila moderní české politika. V padesátých letech byla sice načas umlčena, avšak po demokratizaci společenského života v 60.letechzačala usilovat o státoprávní posílení postavení historických českých zemí jako celku v rámci habsburské monarchie. Její státoprávní požadavky však byly nepřijatelné pro německé nacionalisty a tedy politicky neprůchodné. Česká politika se zaměřila alespoň na posílení vlivu v samosprávných korporacích – tj. na zemském sněmu, v (zastupitelských) okresech nebo v živnostenských a obchodních komorách.

⁷ Tisk 2422.

⁸ Hospodářskou funkci krajů suplovaly samosprávné obchodní a živnostenské komory, dostupné dne 20. 1. 2014 z http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/c3.php?ke_dni=1.2.2013&O=9

⁹ KURAL, Václav. Konflikt: místopolečství?: Češi a Němci v Československém státě, 1918-1938. Svazek 1. Vyd. 1. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993, s. 148.

V souvislosti s posilováním pozic Čechů v českých zemích, zejména v Čechách a po ztrátě majority na českém zemském sněmu, začali čeští Němci usilovat, a to až do rozpadu říše o vytvoření uzavřeného německého území v Čechách. Na podzim roku 1884 přednesl rakouský ministr spravedlnosti Eduard Herbst na českém zemském sněmu návrh na úpravu hranic okresů podle národnostního hlediska.¹⁰ Tento návrh však byl českými poslanci stejně jako opakované návrhy v dalších letech odmítnut. Po krachu tzv. punktací z ledna 1890 se trvalou součástí politických diskuzí o řešení vztahů Čechů a českých Němců stala také myšlenka obnovy krajského zřízení v Čechách na etnickém principu.

V roce 1905 moravský zemský sněm přijal zákony o jazykovém rozdělení Moravy. Zákon byl ovšem založen nikoli na principu teritoriálním, ale na principu individuálním, personálním. Vznikly paralelní české a německé volební seznamy voličů a zemský sněm se rozdělil na kurii českou, německou a velkostatkářskou a podle toho systému se volilo v letech 1907 i 1911.¹¹

V Čechách však byla politická situace odlišná a odlišné bylo i územní rozložení českého a německého obyvatelstva. Německé nacionalistické strany v Předlitavsku v květnu 1899 vyhlásily své politické požadavky. V tomto tzv. svatodušní program žádaly jednotný název státu Rakousko, odmítnutí všech státoprávních snah ostatních národů monarchie, uzákonění povinnosti úředníků ovládat německý jazyk a ve zvláštních ustanoveních pro české země požadovaly národnostní rozdělení Čech a Moravy.¹²

Německý nacionální předák J. Plener navrhl zavedení krajského zřízení v čele s krajskou vládou v Čechách a přesun některých kompetencí místodržitelství na kraje. Obdobný plán navrhl v roce 1904, al ani tento návrh stejně jako návrhy pozdější, nebyl přijat. Činnost ustavené komise pro reformu správy skončila vypuknutím první světové války.¹³

¹⁰ KOŘALKA, Jiří. Češi v habsburské říši a v Evropě 1815-1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích. Praha: Argo, 1996, s. 163.

¹¹ KOLEJKA, Josef. „Moravský pakt“ z roku 1905. Praha: Československý časopis historický, č. 4, 1956, s. 590-615.

¹² MALÍŘ, Jiří, MAREK, Pavel. Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004. Brno: Doplněk, 2005.

¹³ Příloha k tisku č. 2422 Zpráva výboru ústavního o návrhu zákona o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Poslanecká sněmovna, s. 44 - 46 dostupné dne 24. 1. 2014 z http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2422_01.htm

V průběhu války tlak německých nacionalistů na realizaci jejich požadavků nadále rostl. Na sklonku války bylo krajské zřízení v Čechách provedeno alespoň formálně právně. Nařízením ministra vnitra č. 175 říšského zákoníku ze dne 19. Května 1918 „jímž se přenášejí práce místodržitelství na krajské hejtmany v Čechách, již budou trvale ustanoveni“ mělo od 1. ledna 1919 vzniknout v Čechách dvanáct krajů – pět německých a sedm českých. V čele kraje měl stát hejtman s obdobnými kompetencemi, které měl dosud místodržitel. Hlavní zemské město Praha a přilehlé politické okrasy Karlín, Královské vinohrady, Smíchov a Žižkov a měly zůstat v přímé podřízenosti místodržitele. Příloha A cit. nařízení vymezovala změny v územním členění Čech na politické okresy. Byly provedeny přesuny soudních okresů¹⁴ a zákon počítal se vznikem nových politických okresů.¹⁵

Poslední rakouský pokus o řešení „české otázky“ rozdělením Čech na kraje přibližuje mapa 1. Jen porážka a rozpad Rakousko-Uherska v roce 1918 a vznik Československa zabránil realizaci tohoto záměru, který směřoval jednoznačně proti českým zájmům.¹⁶

2.3. Správní členění Československa v letech 1918-1938

Nový československý stát nebyl heterogenní pouze po stránce etnické. Území ČSR tvořily regiony, které byly do října 1918 součástí různých právních systémů. Vedle dílčích a nevýznamných rozdílů mezi historickými českými zeměmi šlo především o otázku unifikace právního systému českých zemí se systémem uherským, jehož byly Slovensko i Podkarpatská Rus součástí. Součástí státu se po téměř dvou stoletích znovu stalo Hlučínsko, tj. oblast s pruským (německým) právním systémem. Vitorazsko a Valticko byly do vzniku československého státu součástí Horních, respektive Dolních Rakous.¹⁷

Nový stát byl za těchto okolností nucen hledat nové varianty správního členění státu. Vedle otázky slovenské byla důležitým aspektem jeho řešení i existence silné německé menšiny v českých zemích a dosavadní zkušenosti ze soužití obou národností především v Čechách.

¹⁴ Např. český soudní okres Police nad Metují z politického okresu Broumov do politického okresu Náchod.

¹⁵ Např. české Vodňany nebo německá Nová Bystřice.

¹⁶ VOŠICKÝ, Vladimír. Národnostní kantony v Čechách? Dostupné dne 23.3.2014 z <http://www.klaudyan.cz/issue200003.html>

¹⁷ Formálně právně byly hranice československého státu včetně výše uvedených územních změn stanoveny až mírovými smlouvami. Hranice s Německem upravovala Versailleská mírová smlouva z roku 1919 a hranici s Rakouskem mírová smlouva ze Saint Germain.

Zatímco pro Čechy se vznik národního státu jevil jako vítězství, Němci (včetně Němců českých) byli poraženou stranou v první světové válce.

Politici předáci českých Němců se přihlásili na podzim 1918 k politice sebeurčení národů. Němečtí politici Předlitavska vyhlásili svůj stát již 21. Října 1918. Němečtí poslanci z českých zemí vznik ČSR odmítli a po 29. Října vyhlásili vznik čtyř německých provincií.¹⁸ Spolu s některými jazykovými enklávami (včetně Brna, Jihlavy a Olomouce) je prohlásili za součást německého Rakouska.¹⁹ Rozhodnutím vídeňského parlamentu se mělo Rakousko včetně německých provincií v českých zemích stát součástí Německa.²⁰ Další událostí, která poznamenala vztah Čechů a českých Němců, byly krvavé střety českého vojska s Němci na počátku března 1919. Československé orgány zakázaly účast ve volbách do Rakouského parlamentu a německého sociální demokracie vyhlásila na 4. Březen 1919 v Českých zemích stávkou ve prospěch práva českých Němců na sebeurčení.²¹ Mírová smlouva s Rakouskem tyto snahy českých Němců definitivně ukončila. Němci se staly občany čs. státu proti své vůli a nacistická propaganda toho později dokázala dokonale využít.

Když do parlamentních voleb v roce 1920 usedli čeští Němci do poslaneckých lavic Národního shromáždění, bylo nejen ústavně, ale i o postavení menšin jazykovým zákonem již rozhodnuto. Češi si utvořili svůj stát bez Němců a v mnoha ohledech i proti nim. Němci chtěli parlamentu také vystupovat jako vedoucí utlačovaných národů v Československu, mezi které počítali nejen Maďary, ale i Slováky.²²

V této atmosféře probíhala příprava nového administrativního členění Československa. Hlavním cílem správní reformy byla podle ministra vnitra A. Švehly demokratizace správy, příprava nového správního členění státu a sjednocení státního aparátu se Slovenskem.²³ Ministerstvo vnitra provádělo od počátku roku 1919 mezi různými subjekty anketu a jejím

¹⁸Deutschböhmen v západních a severních Čechách, Sudetenland a severní Moravě a ve Slezsku, Böhmewaldgau a Deutschsüdmähren.

¹⁹ ALEXANDER, Manfred, 1932-Čeští Němci a vznik Československa. In: Dějiny a současnost. Kulturně historická revue. Praha : Lidové noviny 19, č. 6, 1997, s. 21-26.

²⁰ PEROUTKA, Ferdinand. Výbor 1918-1923. Praha: Lidové noviny, 1998, s. 21.

²¹ BUDINSKÝ, Libor. Krvavý masakr poznamenal vznik Československa. Lidové noviny, 4. března 1999.

²² PEROUTKA, Ferdinand. Výbor 1918-1923. Praha: Lidové noviny, 1998, s. 384

²³ Národní listy, 1. ledna 1919.

hlavním tématem bylo zjištění stanovisek relevantních institucí na zavedení krajského zřízení v Československu. Na prvním místě stála otázka jejich počtu a kompetencí.²⁴

Na konci února 1920 bylo o podobě administrativního členění státu rozhodnuto. Vedle ústavní listiny, jazykového zákon a zákonů o obou komorách Národního shromáždění byl 29. února 1920 schválen zákon o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, vyhlášený pod č. 126. Jeho provedení bylo uloženo vládě a účinností tohoto vládního nařízení měla zaniknout i právní subjektivita Čech, Moravy a Slezska. Sídla a obvody žup byly stanoveny v příloze zákona. Sněmovní zpravodaj ústavního výboru J. Malý Petr označil za hlavní účel zákona odstranění tzv. dvoukolejnosti správy, snížení rozdílu ve velikosti správních a samosprávních obvodů demokratizaci správy posílením volených složek, odstranění velkých hospodářských rozdílů mezi jednotlivými zastupitelskými okresy v Čechách a sjednocení správy zejména se Slovenskem.²⁵

Župní zákon rozdělil území Československa na 21 žup (9 českých, 6 moravskoslezských a 6 slovenských) a autonomní Podkarpatskou Rus. Administrativní členění českých zemí na župy znázorňuje mapa 2. Župy byly stanoveny tak, aby respektovaly historické hranice Čech a Moravy a také moravsko-slovenskou hranici. Hlavní město Praha bylo ze župního zákona vyňato a jeho postavení upravoval zvláštní zákon.²⁶

V čele okresního úřadu stál okresní náčelník a v čele župního úřadu župan. Jak okresní náčelníci, tak župní byli dle zákona státními úředníky jmenovanými ministrem vnitra a byli mu podřízeni. Hlavním kolektivním orgánem žup bylo župní zastupitelstvo složené ze 35 a více členů v závislosti na počtu obyvatel župy. I v případě župního zákona byl právně zakotven institut vázaných kandidátních listin. Výkonným orgánem žup byl župní výbor volený z členů župního zastupitelstva v počtu 8 členů a 8 náhradníků. Župy měly právní subjektivitu a zákon přepokládal, že obstarávání samosprávných záležitostí žup vzniknou župní komise. Jako

²⁴ SCHELLE, Karel. Příprava zákona o župním zřízení z roku 1920. Časopis Matice moravské. Praha: 1986, s. 106.

²⁵ Národní shromáždění československého 1918-1920. Stenoprotokoly 125. Schůze (27.2.1920). Viz <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125001.htm>

²⁶ Zákon č. 114/ 1920 Sb. z. a n., zákon , kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou. Pozn.: ust. § 13 nabývá účinnosti už dnem 4.3.1920. Dostupné dne 10. 1. 2014 z http://www.psp.cz/eknih/1920ns/ps/tisky/t1027_00.htm

politický ústupek národní demokracie a lidové straně zákon předpokládal zřízení zemských župních svazů. Župní zastupitelstva měla zvolit zemský župní sbor a ten ze svého středu osmičlenný zemský výbor jako výkonný orgán. Ministr vnitra měl oprávnění jmenovat další čtyři státní úředníky jeho členy a jednoho z nich vrchním županem, který byl zároveň předsedou zemského výboru.

Mezi základní kompetence, které zákon župním zastupitelstvům přiznával, byla působnost hospodářská a správní.²⁷ Ke kompetencím žup patřila i působnost ve správním soudnictví, kterou upravovaly jiné zákony (např. o župních senátech). Obsahem poradní působnosti mělo být především podávání posudků a návrhů jiným orgánům. Župní zastupitelstva měla i působnost normotvornou – mohla vydávat nejen vnitřní předpisy pro instituce ve své správě, ale na základě zmocnění vlády a podle zákona také provádějící předpisy k zákonům Národního shromáždění. Všechny normotvorné akty ovšem ke své platnosti potřebovaly souhlas ministra vnitra.

Župní zákon však nebyl nikdy zcela proveden a zůstal mrtvou právní normou. Již v průběhu přípravy osnovy zákona narážel na silný a neustálý odpor lidové strany proti myšlence zrušení zemí. Proti likvidaci zemí byla rovněž Kramářova národní demokracie, která se obávala především německého separatismu vytvořením dvou čistě německých žup se sídly v Karlových Varech a v České Lípě. Rovněž část slovenské politické reprezentace odmítala rozdělení Slovenska na župy (kraje). Zastáncem župního členění státu bez respektování historických hranic a to i hranic se Slovenskem.²⁸

F. Peroutka hodnotil župní zákon takto: „.....jsme na rozpacích, máme-li jej pokládat více za zákon decentralizační nebo více za centralizační. Obvykle ovšem, jestliže některý stát rozhodne rozdělit se a župy a dát v nich občanstvu určitou míru samosprávy, řekneme, že se rozhodl provést decentralizaci, avšak československý župní zákon přinášel centralizaci i decentralizaci zároveň. Decentralizaci, všímám-li si hlavně toho, že rušil velké země a místo

²⁷ Demonstrativní výčet uváděl péči o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy župy a jejího obyvatelstva mimo čistě lokálních záležitostí, které spravovaly okresy nebo obce

²⁸ VOŠICKÝ, Vladimír. Parlamentní diskuse o župním zákoně (1920). Internetový časopis Klaudyán, č. 1.. Praha: 2000, s. 125. Viz <http://www.klaudyan.cz/issue200001.html>

*nich zaváděl menší župy. Centralizaci však, hledíme-li pozorně na to, že rušil historické individuality zemí a nutil je splývat bez rozlišení v jednotném státě.*²⁹

V roce 1920 odpor národních demokratů, lidové strany i slovenských ľudáků nemohl na prosazení župního zákona téměř nic změnit. V dalších letech si však vnitropolitický vývoj vyžádal změnu administrativního členění státu, které se výrazně odchýlila od župního členění. Nařízení vlády z podzimu 1922 byl s účinností od počátku roku 1923 župní zákon sice proveden alespoň na Slovenku, avšak vláda tzv. Panské koalice z let 1926 až 1929 znamenala velký mocenskopolitický posun. Mimo vládní koalici zůstali největší zastánci župního členění, tj. socialistické strany. Naopak do vlády postupně vstoupily německé aktivistické strany (R. Mayer-Harting za křesťansko-sociální stranu, Fr. Spina za agrární stranu), slovenští ľudáci, lidovci a od roku 1928 i národní demokraté.

Po letech přešlapování a politických sporů o župní zákon byla myšlenka župního (krajského) zřízení zamítnuta a zákon o organizaci politické správy³⁰ z července 1927 vyhlášky pod č. 125, ač formálně byl jen novelizací župního zákona, znamenal návrat k zemskému členění státu. Sněmovní materiál konstatoval, že správní obvody podle župního zákona nebyly vhodně zvoleny a jejich největší slabinou bylo „naprosto neorganické geografické řešení jednotlivých žup... .., které neměly vnitřní spojitosti, ani společnosti zájmů, ani většinou komunikační koncentrace, a byly zejména v historických zemích umělým výkrojem z celistvého organismu, vyrostlého tisíciletým vývojem.“³¹ Proti zákonu o organizaci politické správy se postavili národní socialisté, sociální demokraté, vždy opoziční komunisté, zástupci Maďarů, nevládní německé socialistické strany a proti sloučení Slezska s Moravou němečtí (levicoví) poslanci ze Slezska.³² Vládní předlohou však ústavněprávní výbor změnil jen minimálně.³³ Návrh německého poslance Junga na zachování poměru

²⁹ PEROUTKA, Ferdinand. Výbor 1918-1923. Praha: Lidové noviny, 1998, s. 1008

³⁰ Zákon č. 126/1927 Sb. z. a n., o volbách zemských a okresních zastupitelstev.

³¹ Poslanecká sněmovna 1927, 2. volební období, č. zasedání, zpráva ústavněprávního výboru o vládním návrhu zákona o organizaci politické správy (tisk 1101). Dostupné dne 8. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/index.htm>.

³² Národní shromáždění československé 1925-1929 – stenoprotokoly 93. Schůze (14.7.1927). Dostupné dne 8. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/101schuz/s101001.htm>

³³ Šlo převážně jen o legislativně technické zásahy. Např. účinnost dle vládního návrhu od 1. ledna 1928 byla posunuta na 1. červenec 1928.

národností u jmenovaných členů byl zamítnut stejně jako všechny další pozměňovací návrhy.³⁴

Zákon o organizaci politické správy rozdělil země na 4 správní obvody, v jejichž hlavních městech. Tj. Praze, Brně, Bratislavě a Užhorodě, byly umístěny zemské úřady v čele se zemským prezidentem, který byl podřízen ministru vnitra a jmenován prezidentem republiky. Nejdůležitějším orgánem zemí bylo zemské zastupitelstvo, jehož dvě třetiny členů byly voleny³⁵ a třetinu jmenovala vláda.³⁶ Výkonným orgánem zemí byl zemský výbor volený zemským zastupitelstvem, mezi jehož kompetence patřilo mj. každoroční sestavování zemského rozpočtu a jeho předložení zemskému zastupitelstvu.³⁷ Kompetence zemí byly vymezeny prakticky stejně jako v župním zákoně a zemská zastupitelstva byla oprávněna zřizovat komise pro výkon svých samosprávných kompetencí. Vláda byla na osm let zmocněna k provedení přesunů kompetencí mezi ústředními úřady. Zeměmi a okresy.

Nižší složkou správy se staly okresní úřady v čele s okresním hejtmanem. V každém okrese bylo vytvořeno okresní zastupitelstvo, které si volilo okresní výbor jako výkonný orgán. Oligotorně byla zřízena kontrolní finanční komise.

Podle zákona o organizaci politické správy se Československo administrativně členilo až do konce druhé republiky. Zákon o organizaci politické správy se jeví jako centralizační a proti samosprávné koncepci stál především prvek jmenování některých členů zemských orgánů obdobně jako podle župního zákona. Vnitřní a v pozdějších letech zejména vnější politické podmínky nedovolily československou správu dále reformovat a více demokratizovat. Rozdělení českých zemí na tradiční země znázorňuje mapa 3.

2.4. Období tzv. druhé republiky a protektorátu

Výsledky schůzky vedoucích představitelů západoevropských velmocí v mnichově v září 1938 měly tragický dopad pro československý stát a jeho obyvatelstvo. Na základě

³⁴Národní shromáždění československé 1925-1929 – stenoprotokoly 93. schůze (1.7.1927). Dostupné dne 8. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/093schuz/s093001.htm>

³⁵ Institut vázaných kandidátních listin byl i do zemských voleb právně zakotven.

³⁶ Celkový počet členů zemských zastupitelstev zákon stanovil na 120 v Čechách, 60 na Moravě a ve Slezsku, 54 na Slovensku na 18 na Podkarpatské Rusi.

³⁷ Rozpočet však musela schválit i vláda a teprve poté byl publikován v Zemském věstníku. Zemský věstník nahrazoval dosavadní zemské zákoníky a župní úřední listy

Mnichovské dohody a dalších dohod ztratilo Československo 29 000 km ve prospěch Německa, 12 000 km ve prospěch Maďarska a 1000 km připadlo Polsku. Přirozené hranice státu zmizely a republika se stala druhým nejprotáhlejším státem na světě hned po Chile. Tzv. druhá republika během několika měsíců zrušila demokratický systém a snažila se položit základy systému nového.³⁸ Ztráta pohraničí a velké přesuny obyvatelstva z pohraničí do vnitrozemí kladly velké nároky na celou státní správu.

Pohraniční oblasti, které obsadilo Německo, se staly součástí říše. Severní pohraničí tvořilo samostatnou říšskou Sudetskou župu (Sudetengau), která byla rozdělena na dva obvody se sídly v Chebu a Ústí nad Labem. Její třetí část se sídlem v Opavě tvořila odstoupená severní Morava a Slezsko. Ostatní zabrané oblasti byly připojeny ke stávajícím německým župám (Šumava součástí Norimberské župy, Českokrumovsko a Kaplicko součástí ReichsgauOberdonau; jihomoravské pohraničí součástí ReichsgauNiederdonau).³⁹ Obsazené území podléhalo právnímu režimu nacistické říše.

Po odtržení Slovenska a vzniku tzv. protektorátu Čechy a Morava za základě Hitlerova výnosu z 16. března 1939 se měnila podoba veřejné správy i v českém vnitrozemí. Během okupace došlo k posílení centrální správy, okleštění samosprávy a odřízení českých úřadů německým kontrolním orgánům. Bylo provedeno i několik reforem územněsprávního členění Protektorátu, které reagovaly na změněnou situaci.

Nejvýznamnější územněsprávní reformou v Protektorátu byla tzv. Heydrichova správní reforma. Jen několik dnů před atentátem na říšského protektora R. Heydricha byla vyhlášena ve Věstníku říšského protektora 23. května 1942 (účinnost od 16. června 1942). Současně (26.5.) bylo pod č. 185 ve Sbírce zákonů a nařízení publikováno obdobné nařízení ministra vnitra o nové úpravě obvodů a sídel okresních úřadů, které účinnost posouvalo již k 1. červnu 1942.

³⁸ RATAJ, Jan. O autoritativní národní stát. ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938-1939. Praha: Karolinum, 1997, s. 123.

³⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ Jan, Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. 2. vyd.. Praha: NLN, 2005. Příloha č. 17.

Počet českých a moravských okresů v Protektorátu, který původně dosahoval počtu 91, byl ještě více redukován a snížil se na 72 okresů.⁴⁰ Vyššími administrativními celky bylo 7 tzv. oberlandrátů se sídly v Praze (mimo města Prahu), Českých Budějovicích, Plzni, Hradci králové, Jihlavě, Brně a Moravské Ostravě.⁴¹ Radikální zásahy hnědé diktatury do podoby územního členění státu byly počátkem několikanásobného sledu reforem územní správy v následujících desetiletích.⁴²

Podoba územněsprávního členění Protektorátu by ještě sama o sobě neznamenalala intenzivní zásah do života jeho obyvatel. Do protektorátního práva však byly vneseny prvky (ne)práva říšského se všemi dopady na české a především židovské obyvatelstvo (zejména právo trestní nebo právo rodinné. S těmito negativními následky okupace českých zemí se musel československý stát po osvobození vypořádat.

⁴⁰ Nařízením byly zrušeny politické expositury v Dobříši, novém Strašecí a v Nových Benátkách.

⁴¹ MLEZIVA, Štěpán. Téměř zapomenutá reforma: Z historie veřejné správy, 7. 8. 1997, s. 22-23.

⁴² Nařízením ministra spravedlnosti č. 224/ 1943 Sb., přeložení sídla okresního soudu v Sedlčanech a o zrušení okresního soudu v Neveklově.

3. Reforma veřejné správy v ČSR v letech 1945-1948.

3.1. Kontinuita československého práva a veřejné správy

Na konci roku 1938 byly části ČSR připojeny k Německu, Polsku a Maďarsku, v březnu 1939 pak pod patronací Německa vznikla Slovenský stát a české země byly okupovány. Na rozdíl od Mnichovské dohody nebyla anexie zbytky ČSR mezinárodním právem uznána a v cizině nadále působila československá diplomatická zastoupení. V Londýně se kolem E. Beneše zformovala exilová vláda a rovněž domácí obyvatelstvo svou odbojovou činností poskytovalo důkaz, že obsazení území cizí mocí nehodlá akceptovat.

Cílem činnosti exilové vlády bylo dosažení uznání nulity Mnichovské dohody a obnova demokratických základů státu podle tradic první republiky a to včetně správního systému.

Po uznání prozatímní čs. vlády v červenci 1940 Velkou Británií začíná tzv. dekretální období československého zákonodárství, které bylo vynuceno mimořádnými okolnostmi a za stavu nouze a které nebylo jen československým specifíkem.

Definitivně byla exilová vláda uznána za oficiální čs. vládu v červenci 1941 a to nejprve Velkou Británií a poté i ze strany SSSR a USA. Od tohoto aktu uznání a utvoření vlády tak v Londýně vytvořené orgány zahraničního odboje představovaly československý stát.⁴³ až do vzniku košické vlády v dubnu 1945 byl prezident Beneš jediným zákonodárným orgánem státu. Od dubna 1945 sice dekrety stále vydával prezident, avšak těžiště jejich tvorby se již přesunulo do vlády.⁴⁴

Kromě úsilí o zajištění kontinuity čs. vlády z hlediska mezinárodněprávního přijaly čs. Orgány několik základních právních norem, které zajišťovaly kontinuitu vnitrostátního právního řádu.

Nejdůležitějším z nich byl ústavní dekret prezidenta republiky č. 11 ze dne 3. srpna 1944 o obnovení právního pořádku,⁴⁵ který ve svém čl. 1 odst. 1 obecně označil všechny ústavní i jiné právní předpisy čs. státu vydané do 29. září 1938 včetně za čs. Právní řád a naopak

⁴³ Pavlíček, Václav, O dekretach prezidenta republiky. Pavlíček, Václav. In: Právní aspekty odsunu sudetských Němců / Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1995, s49

⁴⁴ tamtéž, s. 50.

⁴⁵ RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století. Ústav T.G. Masaryka, 1997-1998, s. 27 - 52

předpisy z doby nesvobody, tj. po 30. Září 1938 v odst. 2 výslovně vyčlenil z čs. Právního řádu.⁴⁶ Některé protektorátní a říšské předpisy zůstaly zachovány, avšak zcela byla vyloučena aplikace trestního práva hmotného i procesního, práva osobního a práva rodinného. Pro obor státní správy bylo důležité ustanovení čl. 13, které zmocnilo vládu stanovit nařízením, které státní orgány zřízené v době nesvobody nadále úřadují. Z hlediska kontinuity veřejné správy byl klíčovým dekret prezidenta republiky č. 121 z 27. Října 1945 o územní organizaci správy vykonávané národními výbory.⁴⁷ Dekret vyjasnil právní stav v oboru územního členění státu a reagoval i na vznik nových orgánů veřejné moci, tj. na vytvoření národních výborů. Mezi hlavní zásady této právní normy patřila:

Obnova zemí podle stavu k 29. září 1938. Zřízení expozitury moravskoslezského ZNV a Moravské Ostravě

Obecně obnova obvodů správních okresů a jejich sídel a obnova okresních expozitur podle stavu k 29. Září 1938

Obnova územních obvodů obcí podle stavu k 29. Září 1938 včetně prohlášení zrušení obce Lidice a Terezín za neplatné

Nová právní úprava statutárních měst a rozšíření jejich obvodů

Zrušení osad jako samosprávních útvarů s právní subjektivitou

Dekret ovšem rovněž reagoval na změněné hospodářsko-sociální poměry ve státě, byly vytvořeny nové správní okresy, jiné okresy byly zrušeny nebo sloučeny s jinými. Bylo zřízeno i několik nových okresních expozitur. Derogační klauzulí byl zrušena řada předmnichovských právních předpisů, předpisů okupační moci o norem protektorátních, které tomuto dekretu odporovaly. Pro zpřehlednění stavu byla součástí této správy podle tohoto dekretu. Obecně lze konstatovat, že dekret obnovil správní obvody podle zákona o organizaci polické správy z roku 1927.

⁴⁶ Ústavní zákon č. 571/1946 Sb. kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky. Dostupné dne 20. 1. 2014 z http://klempera.tripod.com/57_1946.htm

⁴⁷ Předpis č. 121/1945 Sb. Dekret presidenta republiky o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory

Plnou kontinuitu správního členění Československa však nebylo možné zcela prosadit, protože po druhé světové válce došlo ke změnám subjektů státní moci. Počátkem dubna svou činnost ukončila londýnská Státní rada a 4. dubna byla také po demisi londýnské vlády jmenována nová vláda v Košicích. Zcela novým orgánem však byla Slovenská národní rada a její pověřenectva.⁴⁸

Spojení českých zemí a Slovenska byl obecně velký problém. Jak výstižně píše J. Rychlík situace byla v roce 1945 v určitých aspektech podobná stavu v roce 1918 – česká země a Slovensko byly od sebe odděleny a šlo o to, jak je co nejrychleji spojit, tentokrát však mělo jít o spojení volné, se kterým navíc slovenská strana vůbec nespěchala.⁴⁹ Základní problémy vztahu centrálních a slovenských úřadů byly poté řešeny v tzv. pražských dohodách na přelomu května a června 1945 a v dubnu 1946.⁵⁰

Místo původní koncepce obnovy předmnichovských správních úřadů došlo k vytvoření nové soustavy lokálních orgánů moci – národních výborů. Podle ústavního dekretu č. 18 ze 4. prosince 1944 vznikly místní, okresní a zemské národní výbory jako orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Byly podřízeny vládě.⁵¹

3.2. Otázka reformy veřejné správy do parlamentních voleb v roce 1946

Z mezinárodněpolitických i vnitrostátních důvodů prosazovala londýnská část odboje kontinuitu čs. Státu a navázání na tradice předmnichovské republiky. Přesto si většina politiků uvědomovala, že vnitřní uspořádání státu bude muset reagovat na změněné poměry ve státě a systém veřejné správy bude třeba náležitě slovenských orgánů spravit. Hlavní představitel západního odboje, prezident E. Beneš, ve svých úvahách o poválečném uspořádání po zkušenostech s nástupem diktatur varoval před centralizací veřejné správy.⁵² Otázka

⁴⁸ ZIMEK, Josef. Ústavní vývoj českého státu. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s.112

⁴⁹ RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. Století. Česko-slovenské vztahy 1945-1992. Bratislava: AEP, 1998 s. 17.

⁵⁰ Po parlamentních volbách byla v červenci 1946 uzavřena ještě třetí pražská dohoda, kterou komunisté reagovali na zdrcující vítězství Demokratické strany na Slovensku.

⁵¹ Podle znění dekretu měly být národní výbory původně vytvořeny jen jako prozatímní orgány na přechodné období, které podle čl. 5 začalo osvobozením území a mělo skončit dnem, který určí Národní shromáždění zvolené v řádných volbách.

⁵² BENEŠ, Edvard, OLIVOVÁ, Věra. Demokracie dnes a zítra. 8. české vyd. Praha: Společnost Edvarda Beneše, 1999, s. 295

zemského či krajského zřízení byla součástí politických úvah, avšak v této fázi zůstávala jen okrajovou záležitostí.⁵³

Základním programovým dokumentem pro první léta po osvobození bylo vládní prohlášení košické vlády z dubna 1945. Znamenal oficiální uznání Slováků za samostatný národ a uznání slovenských orgánů vzešlých z povstání. Na rozdíl od původních představ západního odboje již vůbec a formulace textu košického programu stavěla dosavadní správní systém do negativního světla.

Podle směrnice ministra vnitra schválené vládou 19. května 1945 byla NV svěřena obecně veškerá pravomoc, pokud nepatřila jiným orgánům, a ustanovením MNV zanikla dosavadní obecní, městské a okresní samosprávná zastupitelstva a obecní úřady se staly úřady NV. Členy NV se měly stát pouze osoby české nebo slovenské národnosti mimo osob tzv. nespolehlivých, tj. např. bývalých členů fašistické Vlajky, Hlinkovy gardy nebo funkcionářů některých dalších subjektů včetně funkcionářů agrární strany.⁵⁴

Diskuse o reformě veřejné správy i nadále pokračovala. Jejím tématem však nebylo administrativní členění státu, ale její fungování. Na parlamentní půdě se o podobě veřejné správy živě diskutovalo v souvislosti s projednáváním státního rozpočtu na rok 1946. Národněsocialistický poslanec V. Krajina s dotkl i úvahy o budoucím územním členění ČSR: „jsem ovšem pro decentralizaci, ... pro decentralizaci shůry dolů, od parlamentu ústředního k sněmům zemským, výborům okresníma místním, od vlády ústřední k výkonným orgánům v jednotlivých zemích, okresech a obcích,⁵⁵ a to při současném respektování zvláštní a speciální potřeby jednotlivých zemí a krajů. Tato decentralizace musí být provedena tak, aby byla hospodářsky pro stát únosná a aby se státu také hospodářsky více osvědčila než dřívější zřízení centrální. Proto se nedomníváme, že by bylo dnes pro státní pokladnu únosné, kdyby zemská zřízení měla být zrušena a nahrazena větším počtem krajů nebo žup, i když jsme si vědomi toho, že by takovéto zřízení mělo také svoje klady. Musíme stále pomatovati na to, že jsme nyní státem chudým a že musíme podle toho zařizovat celou svou práci.“ Ve

⁵³Tamtéž Pod čarou uvádí? „U nás po válce bude třeba uvážít, zdali při decentralizaci zemské, kterou pokládám za nezbytnou, bude možno zavést ještě zřízení župní. Mnozí soudí, že by to pak byla správa příliš komplikovaná a neúčinná.

⁵⁴ Rudé právo, 25. 5. 1945.

⁵⁵ Košický vládní program mluvil pouze o MNV, ONV a ZNV. Tato formulace se stala ideologickou oporou odpůrců krajského zřízení. http://www.svedomi.cz/dokdoby/1945_kosvlpr.htm

své řeči se dotkl i palčivých problémů veřejné správy a zejména otázky národních výborů. „Ale hlavní, v čem záleží revoluční převrat v našem politickém životě, je to, že byla v nižších složkách státní administrativy odstraněna dvojí kolej: samosprávní a úřednická. Zatím co před rokem 1938 v politických okresech byla správa svěřena úředníkem podléhajícím ministerstvu vnitra, spravuje dnes okres okresní národní výbor se svým předsedou v čele, takže jednotlivé země, okresy i obce budou napříště podléhat jen zástupcům lidu, zatím co úředníci vykonávají jen pomocnou službu výkonnou a administrativní. Je ovšem nutno, aby tito zástupci lidu také měli skutečnou důvěru lidu při samozřejmém předpokladu dobré kvalifikace a nebyli na svá místa jen najmenováni. Proto je potřebí provésti řádné volby do těchto samosprávných institucí a pokládali bychom za nejsprávnější, aby byly provedeny zároveň s volbami do ústavodárného Národního shromáždění. Nestačí nahrazovat vůli lidu dohodou stran. Musíme si býti vědomi toho, že zástupcem lidu se lze státi jen řádnou, tajnou, všeobecnou a přímou volbou podle rovného hlasovacího práva a poměrného zastoupení, a to jak ve všech složkách samosprávy, tak také v parlamentě. Chceme-li se však vyhnout výtkám, že voleb do samosprávných sborů je zneužíváno k záměrnému zkreslování skutečného politického rozvrstvení našeho lidu, měly by takovéto volby býti vypsány všude najednou a nikoliv jen tam, kde se to uzná za vhodné.⁵⁶

V atmosféře volební kampaně před květnovými volbami do Ústavodárného Národního shromáždění (ÚNS) m. Fr. Loubal – místopředseda moravskoslezského ZNV a předními stranickými činiteli postavil proti myšlence krajského zřízení. Župní zřízení, přestože mělo na Slovensku tradici, se podle jeho názoru neosvědčilo ani tam a vyzval k důslednému dodržování košického programu, tj. k zachování systému MNV-ONV-ZNV.⁵⁷

V prvních poválečných letech musela veřejná správa řešit řadu problémů spojených s obnovou státní moci a očištěním úřednického aparátu, retribucí, přechodem hospodářství na mírovou ekonomiku a její částečnou nacionalizací a také problémy spojené s odsunem českých Němců. Důležitým posunem oproti praxi předmnichovské republiky byla centralizace veřejných rozpočtů. Součástí státního rozpočtu se staly také finanční prostředky

⁵⁶ Prozatímní národní shromáždění 1945-1946 – stenoprotokoly, 40. schůze (7. 3. 1947). Dostupné dne 8. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/040schuz/s040001.htm>

⁵⁷ Svobodná samospráva, č. 5 (květen), 1946, s. 65.

určené samosprávným celkům.⁵⁸ I toto opatření však mělo původně být jen přechodným a pramenilo z mimořádnosti poválečné situace.

Sama otázka konkrétní podoby územního členění veřejné správy se dostala na pořad dne až po volbách v roce 1946 a to v souvislosti s přípravou nové ústavy.

3.3. Země nebo kraje? Příprava ústavy a diskuse o podobě územního členění ČSR poloviny roku 1947

Po parlamentních volbách přenesl nový předseda vlády Kl. Gottwald programové prohlášení vlády v ÚNS. Vláda se zavázala navrhnout Národnímu shromáždění novou ústavu, která by zakotvila změnu ústavních poměrů po druhé světové válce. Součástí nové ústavy mělo být i zakotvení soustavy byla hlavním cílem vlády obnova ekonomiky, provedení dvouleté hospodářského plánu včetně industrializace Slovenska, daňová reforma a také dokončení osídlení pohraničí.⁵⁹ Na schůzi vlády 16. Července 1946 rozhodnuto, že ústavu pro vládu navrhne zvláštní komise v čele s ministrem vnitra.⁶⁰

V následující parlamentním rozpravě o programovém prohlášení vlády sdělili zástupci stran svůj pohled na budoucí podobu územního členění státu. Komunistické pojetí přednesl R. Slánský: „My komunisté budeme prosazovat, aby naše nová ústava uzákonila tuto decentralizaci ve formě župního či krajského zřízení. Jsme přesvědčeni, že máme-li odbyrokratizovat naši veřejnou správu a přiblížit ji lidu, tu prvním hlavním krokem k tomu je zrušení zemí jako administrativních celků. Tyto historické administrativní útvary měly význam, když šlo o hájení národních a státoprávních zájmů českého národa proti centralizmu Vídně, ale zřízením republiky vyčerpaly svoje poslání a staly se dnes zbytečnou přítěží... ..A župám či krajům se musí dostat větší pravomoci, nežli mají dnes zemské výbory, aby tak skutečně mohly s konečnou platností rozhodovat o všech záležitostech, s výjimkou těch řídkých případů, kdy jde o záležitosti, které se dotýkají zájmů vyšších celk. doufáme, že za pomoci našeho veřejného mínění se nám podaří přesvědčit představitele všech druhů stran

⁵⁸Prozatímní Národní shromáždění 1945-1946 – stenoprotokoly, 40. schůze (7. 3. 1947). Dostupné dne 8. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/040schuz/s040001.htm>

⁵⁹Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – stenoprotokoly, 3. Schůze (8.7.1946). Dostupné dne 10. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/003schuz/s003001.htm>

⁶⁰ Rudé právo, 21. 7. 1946.

Národní fronty o účelnosti župního či krajského zřízení.“⁶¹ K zavedení krajského zřízení vyzvali také sociálně demokratičtí poslanci John a V. Erban.⁶²

Poslanec demokratické strany M. Zibrín odmítl zemský národní výbor Slovensku, tj. úpravu shodnou s českými zeměmi: „*my toto zriadenie dobre poznáme a držíme ho za nedostačujúce a nvyhovujúcepre slovenské pomery. Právepretoráčteterazuznať, že Slovenská národná rada nemozozásadnýchdovodovustupiťnejakemu slovenskému krajinskému národnému výboru, jako je tomu obdobne v Čechách a na Morave. Právepretosme my tu, ústavodárné Národnéshromaždenie, aby smevyriešilihranicumedzijednotnostouštátu a medzi regionálnymi pravomocemi národnýchcelkov. Kompetenciu SNR a jej orgánovvovšetkých složkách štátnej správy treba dosledne a jednotnevybudovať v duchu dohody z 2. Júna 1945, pričom možno novelizovaťtieustavnovenia, ktoré dohoda Národného frontu z 27. Júna tak upravila, že sanepričílatzvmagnecharte.*“⁶³

Ostatní zástupci politických stran se otázky územního členění v této rozpravě příliš nedotkli. Národní socialisté i lidovci poukazovali na problém veřejných zaměstnanců nebo o problému mluvili jen obecně. ÚNS však později odmítlo představu, že předloží parlamentu vláda. Sociální demokraté iniciovali návrh, aby ústavu vypracoval zvláštní parlamentní ústavní výbor.⁶⁴ Vláda byla proti tomuto návrhu a Kl. Gottwald hájil její stanovisko po parlamentních prázdninách na schůzi ÚNS v září 1946.⁶⁵ Přesto po parlamentní rozpravě a složitých jednáních v Národní frontě a ve vládě přijal parlament 17.října 1946 zákon (č. 197 Sb.), kterým se zřizoval zvláštní třicetišestičlenný ústavní výbor a jeho předložení sněmovně. V polovině listopadu 1946 byla zřízena jeho subkomise, která se měla věnovat odborným otázkám ústavní reformy.

Teprve od podzimu 1946 se diskuze o budoucí podobě veřejné správy v Československu rozběhla v parlamentu a hlavně na stránkách tisku ve zvýšeném rozsahu.

⁶¹ Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – stenoprotokoly, 5. Schůze (10.7.1946). Dostupné dne 10. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/005schuz/s005001.htm>

⁶² tamtéž

⁶³ t. Magma charta byly Gottwaldem ve slovenštině přednesené pasáže Košického vládního programu, které se týkaly postavení Slováků a Slovenska v rámci ČSR.

⁶⁴ KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuze v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státnímústředním archivem, 1993, s.7

⁶⁵ Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – stenoprotokoly, 9. Schůze (12.9.1946). Dostupné dne 10. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/009schuz/s009001.htm>

Kampaň proti myšlence zavedení krajů zahájila stejně jako ve dvacátých letech lidová strana. V rozpravě o návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 1947 se lidovečtí poslanci tvrdě postavili proti pojetí národních výborů jako orgánů výhradně státní správy a vyzvali k prosazení samosprávného pojetí jako základního pilíře demokracie. Navrhované krajské zřízení odmítli z důvodů historických (tradic zemí), politických (slovenský problém) a fiskálních.⁶⁶

Vedle celé série článků ústavního odborníka Fr. Weyra v Lidové demokracii o problémech ústavy.⁶⁷ V. Mixa ve svém článku o regionalismu vyzval k trialismu budoucího uspořádání státu a odmítl vznik česko-slovenského správního dualismu.⁶⁸

Komunisté své stanovisko potvrdili při přijetí delegace ústavního výboru ministerským předsedou. Gottwald zde veřejně odmítl i návrh slovenských demokratických politiků, aby v českých zemích byly vytvořeny podobné orgány jako na Slovensku. Při rozpravě o národních výborech podal gen. zpravodaj VL. Procházka, proč komunisté stojí ze svým pojetím NV? „*Dnes, kdy nejsme zatíženi ani národů cizí správou, ani nepřátelskými menšinami, protiklad mezi zájmy národními a státními úplně mizí. Je tím dán předpoklad pro vytvoření skutečně moderní státní správy o jedné koleji, která má současně velkou výhodu, že zaručuje lidem přímou účast na státní správě i při vykonávání všech vrchnostenských úkolů.*“⁶⁹

Počátkem roku 1947 národní soc. Fr. Loubal uveřejnil své pojetí budoucího administrativního členění státu. V celém státě měla být zachována jednotná soustava MNV, ONV a ZNV. V čele státě MNV a ONV měl stát starosta nebo předseda a v čele ZNC zemský předseda nebo prezident. Počet poslanců ZNV navrhl na 120 v Čechách, 80 na Moravě se Slezskem na 80 na Slovensku. Tyto sněmy měly dostat zákonodárnou pravomoc v zemských věcech, ze svého středu volit zemské národní rady (vlády) v čele se zemským prezidentem a zemskými správci v čele jednotlivých resortů. Jeho návrh předpokládal i vytvoření zemských finančních úřadů.⁷⁰ Svobodná samospráva v únoru 1947 referovala o

⁶⁶ Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – stenoprotokoly, 27. Schůze (12.12.1946). Dostupné dne 10. 1. 2014 z <http://www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/027schuz/s027001.htm>

⁶⁷ Např. 8., 20., 31. října, 24. listopadu, 6. prosince 1946, 23. ledna 1947.

⁶⁸ MIXA, V. Čechy, Morava, Slovensko. Lidová demokracie 1. 12. 1946, s. 1-2.

⁶⁹ Lidová demokracie, 13. 12. 1946.

⁷⁰ LOUBAL, František. Decentralizace vnitřní správy v ústavě a v prováděcím ústavním zákoně. Svobodná samospráva 1947, č. 1 (leden), s. 3-4.

sjezdu národní soc. strany na Moravě, kde byl přijat návrh Fr. Loubala, aby se ústavněprávní sekce strany vyjádřila pro zachování zemského zřízení, a otiskla příspěvky hlavních ústavních odborníků strany, tj prof. V. Kubeše a G. Buriana. Výstižně shrnula také názor V. Kubeše na otázku zemí či krajů: „Prof. Kubeš vyhrotil také problematiku zřízení zemského, pokud se týče župního a uvedl přesvědčující důvody pro zřízení zemské. Je to především ohled na Slovensko, dále zřetele finanční a v neposlední řadě to, že princip zdravé decentralizace je mnohem lépe ochráněn silnou zemí, než slabými župami... Obšírně zabýval se poměrem zemí historických ke Slovensku a narýsoval čtyři možná řešení od ideálního stanoviska jediné a jednotné moci zákonodárné a moci vládní a výkonné přes trialismus tří zemských celků s taxativně vypočtenou kompetencí zákonodárnou, přes třetí řešení, spočívající ve zvl. Ochrane, aby Slováci v jednotném parlamentu nebyli ve slovenských věcech majorizováni, až po naprostý a nebezpečný dualismus.⁷¹

Sociální demokratka Z. Müllerová se otázkou zřízení krajů zabývala v měsíčníku ČSSD Národní výbory. Po rozboru neúspěchu župního zřízení z roku 1920 (špatně zvolení celky, německá otázka, slovenská problém) navrhla rovněž zachování zemí. ČSSD byla za první republiky vždy pro krajské zřízení, ovšem po roce 1945 se situace změnila. Jádrem problému bylo Slovensko, pro které bylo krajské zřízení nepřijatelné. Proto autorka navrhla z důvodů historických, geografických a zejména politických dosavadní systém zemí zachovat v souladu s principem jednotnosti veřejné správy ve státě. Do budoucna však připustila možné úvahy o změnách, např. cestou zřizování expozitur ZNV.⁷² Podobně sjezd komunálních pracovníků – členů ČSSD – na Brněnsku ve své rezoluci z 26. ledna 1947 žádal zachování zemského zřízení, které „odpovídá duchu a znění košického programu.“⁷³

Své příspěvky do celonárodní diskuse nadále podávala i lidová strana. Na základě Korčákovy koncepce milionových krajů v ČSR by bylo nutno vytvořit devět velkých krajů v českých zemích a čtyři na Slovensku. Protože však bylo krajské zřízení pro Slovensko

⁷¹ Svobodná samospráva 1947, č. 2 (únor), s. 17-23.

⁷² MÜLLEROVÁ, Z. Krajské či zemské zřízení. Národní výbory 1947, č. 2 (únor), s. 21-23.

⁷³ Národní výbory 1947, č. 2 (únor), s. 29.

nepřijatelné, odmítli lidovci variantu provedení krajského zřízení jen v Čechách a na Moravě, protože šla proti zásadě jednoty správy.⁷⁴

V ústavním výboru došlo ke sporu mezi komunistickými a nekomunistickými stranami o přibrání znalců do ústavního výboru. Zatímco komunisté usilovali o přibrání ústavních expertů až po dokončení prací na ústavě, nekomunistické strany prosadily jejich účast ještě v průběhu prací na ústavě.⁷⁵ Teprve počátkem února 1947 byly odborníci na ústavní právo⁷⁶ politickými stranami delegováni.⁷⁷

V souvislosti se správní reformou byla na Slovensku také diskutována otázka změny hlavního města Slovenska. Místo Bratislavy byl navrhován Martin, Banská Bystrica. Zvolen nebo Žilina. Kl. Gottwald se při jednání s delegací tzv. akčního výboru pro výstavbu hlavního města Slovenska vyslovil variantu některého ze středoslovenských měst.⁷⁸

K poměru Čechů a Slováků se neoficiálně 2. února 1947 vyjádřil předseda DS J. Lettrich. Na schůzi Československé společnosti navrhl vytvoření paritního smírčího orgánu, který by řešil kompetenční spory mezi oběma částmi státu.⁷⁹ Budoucí poměr česko-slovenský nastínil i slovenský měsíčník *Nové Prúdy* vydávaný J. Lettrichem. Z historických a geografických důvodů možno Československo rozdělit na tři nebo čtyři regionální celky. Etnické celky však byly pouze dva – tj. české země a Slovensko. Češi si měli vytvořit podobné národní orgány jako Slováci a způsob této úpravy by byl výhradně v rukou Čechů včetně alternativy národních orgánů jak pro Čechy, tak pro Morovu se Slezskem. Ovšem pro Slováky by „politicky nebolo únosné, aby sa Slovensko vzdalo výdobytkovnárodéhopovstania – SNR a

⁷⁴ MIXA, V. Zemské či krajské zřízení. *Lidová demokracie*, 2.2. 1947. Podobně jako E. Beneš autor článku pochyboval, zda jsou Slováci vůbec samostatným národem. Z ohledem geografa jsou zajímavé jeho geografické argumenty pro zachování země. „Není státu, v němž by na první pohled na mapu nebyly tak zřejmé tři správní celky, dva – Čechy a Morava – ideální, a Slovensko – z politické nutnosti, ale jako správní celek nevhodný. A my chceme zrušit ony dva ideální správní celky“.

⁷⁵ Svobodné slovo, 17.1.1947.

⁷⁶ Národní socialisté nominovali prof. UK V. Buška a prof. MU VI. Kubeše, lidovci Fr. Weyra aj. Hoetzla, tj. dva odborníky, kteří se podíleli na přípravě ústavní listiny z roku 1920, ČSSD A. Meissnera (také on byl spoluautorem ústavy r. 1920) a Z. Pešku. Komunisté a slovenské strany vyslaly do ústavního výboru také své právní znalce.

⁷⁷ Svobodné slovo, 7. 2. 1947.

⁷⁸ Svobodné slovo, 21. 2. 1947.

⁷⁹ KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státním ústředním archivem, 1993, s.197

Sboru povereníkov.“⁸⁰ Politicky by se ovšem republika skládala jen ze dvou celků – tj. českých zemí a Slovenska. Šlo tedy v podstatě o návrhu na federalizaci ČSR. J. Raiza šel ještě dál a neopomenul zdůraznit, že Slováci budou sami strůjci svého postavení v Československu. Odmítání dualismu a federalizace českými stranami považoval za opuštění košického programu.⁸¹

Na celostátním sjezdu ČSNS počátkem března 1947 bylo ve sjezdové sekci pro ústavu a veřejnou správu přijato rozhodnutí, kterým se národní socialisté s ohledem na požadavek jednotnosti státu (tj. slovenskou otázku) postavili za zachování zemského zřízení a o tento požadavek byl rozšířen i volební program strany.⁸²

Prezident E. Beneš poskytl na téma ústavní a správní reformy rozhovor Právu lidu, který přetiskla i některá další periodika: „*Domnívám se, že na konec většina parlamentu se vysloví pro decentralizaci podle zemí přes to, že uznávám, že krajské zřízení by byl vyšší (tj. lepší – pozn. V. V.) typ administrativy. Ale tradice u nás je dost silná a vzhledem k tomu že musíme brát v úvahu zemské zřízení slovenské, tož nakonec, jak jsem to vyslovil už v Londýně k první slovenské delegaci, vyjde z toho asi zřízení zemské. To znamená jak zemskou exekutivu, tak také jisté zákonodárství zemské. Já bych přijal krajské zřízení, kdyby je přijali také na Slovensku. Myslím, že musí být jednotná správa. Poněvadž z důvodu ryze slovenských bude třeba přijmout zemské zřízení, tož jsem pro to, abychom přijali zemské zřízení i v Čechách i na Moravě.*“⁸³

Na jaře 1947 pak odborová rada ministerstva vnitra B. Kalvoda seznámil, kterého se účastnilo téměř osm set účastníků. Přestože porotu tvořili převážně komunisté nebo jejich sympatizanti⁸⁴ a podle toho by se dal očekávat okruh subjektů, kterým byla anketa určena.

⁸⁰ Nové prúdy 1947, č. 2 (26.2.), s. 31-33.

⁸¹ Nové prúdy 1947, č. 2 (26.2.), s. 77-79.

⁸² Svobodné slovo, 4.3. 1947. V reakci na tento sjezd Fr. Loubal 5. června ve Svobodném slově mj. napsal: Proto také nikdy nedopustíme nějaké hazardování hranicemi. Nám nejsou přežitkem ani hranice státní a ani hranice zemské. Pro nás vždy Čechy zůstanou Čechami právě tak jako Morava Moravou, Slezsko Slezskem a Slovensko Slovenskem.

⁸³ Lidová demokracie, 11. 3. 1947.

⁸⁴ Předsedou komise byl předseda ZNV v Praze, komunist L. Kopriva, členem např. komunistický primátor Prahy Vacek, předseda studijní komise ÚRO pro reorganizaci správy B. Holub, místopředseda ZNV v Praze a člen ČSSD J. Jeřábek.

Většina respondentů se vyslovila pro další decentralizaci správy, ovšem pro krajské zřízení jen část.⁸⁵

Pro zachování zemského zřízení se vyslovilo také krajské sjezdy ČSSD.⁸⁶ Postoj sociální demokracie, která obecně byla pro krajské zřízení, shrnovala mj. i rezoluce vzešlá ze shromáždění členů ČSSD v ONV a MNV v jižních Čechách, která se konala v polovině května. Mimo jiné uváděla? „*Vyslovujeme se zásadně pro krajské zřízení, ovšem za předpokladu, že nebude ani formálního ani věcného rozdílu v organizaci veřejné správy mezi zeměmi českými a Slovenskem, neboť v jednotné její organizaci dojde nejlépe k výrazu jednotnost celého státu.*“⁸⁷

Také slovenský deník demokratické strany ČAS se stavěl vůči myšlence krajského zřízení negativně. Série článků v červnu 1947 varoval slovenskou veřejnost, že Košický program, tj. Magnu chartu Slováků, stihne osud Pittsburské dohody. Uveřejnil řadu projevů E. Beneše z průběhu války o postavení Slovenska a otiskl obnovy krajů na Slovensku napsal: „*Je všeobecně známo, že vcelku Morava a Slovensko, podľaodborneho a to i celoštátnehouvaženia sú proti župám (i mnohí z KSS sa tak vyslovili). Za vojny na Slovensku obnovené župné zriadenies a v novej samostatnosti hned' rozpadlo a bez reči zmizlo jako by nebolo. Sloveskoslúži jako pokusnýkrálikniekoľkým administratívním reformám a má pretopovedať, čosa osvedčilo a čo aj konečne žiadypodľa Košického programu. Zem Česká, pravda, má svojurazláhosť, má s celokrajinským spravovaním vážne starosti a ťažkosti. Tu však župy nepomozu, však všetci odborníci navrhujú zriadenie potrebných expozitúr – krajinskej správy či vlády jako je v zemi moravsko-sliezskej pre Slezsko... ...A ani tu nemožno z Čiech nič doktovať Slovenku ani Morave,*“⁸⁸ na schůzi subkomis ústavního výboru pak dr. Belluš

⁸⁵ Národní výbory 1947, č. 4(duben), s. 58-61.

⁸⁶ Národní výbory 1947, čl. 6 (červen), s. 81-82. Autor článku, J. Jeřábek mj. píše: „Otázka krajského nebo zemského zřízení nehrála tu žádnou významnější vliv. Ví se dobře, že je to otázka politická. A tak převážná většina krajů se vyslovila pro decentralizaci na silné a života schopné okresy, připouštějíc další existenci zemského zřízení. Je jistě zajímavé a svědci to o vysoké úrovni a smyslu pro vyšší národní zájem, když dva největší kraje, majíce všechny předpoklady pro krajské zřízení, přece se vyslovily pro zřízení zemského.“

⁸⁷ Národní výbory 1947, č. 7 (červenec), s. 110.

⁸⁸ Čas, 19. 6. 1947.

navrhl kolektivní odpovědnost sboru pověřenců slovenského národní radě, tj. revize třetí pražské dohody.⁸⁹

Lze shrnout, že v polovině roku 1947 byl postoj českých politických stran vyhraněn. Všechny nekomunistické strany se stavěly za zachování zemského zřízení, zatímco komunisté zůstali jedinými zastánci krajského zřízení. Na Slovensku vedoucí politická síla, tj. DS rovněž kraje odmítla z obavy před rozmělněním kompetencí slovenských orgánů a vzhledem ke komunistickému pojetí role národních výborů i hrozby centralizace státu.

3.4. Správní reforma v atmosféře krize a konfrontace v Národní frontě do února 1948.

Vztahy mezi nekomunistickými a komunistickými stranami ve vládní koalici, tj. v Národní frontě⁹⁰, která se vytvořila v dubnu 1945, nebyly nikdy nekonfliktní a často docházelo ke sporům (např. pojetí národního výboru, situace a postavení veřejných zaměstnanců, rozsah znárodnění, pozemková reforma, termíny voleb apod.). od léta 1947 však došlo k celkovému rostření politické situace v zemi.

Již od voleb 1946 mocenskopolitický vliv KSČ v Československu výrazně posílil. Vedle držení klíčových ministerstev (vnitro, zemědělské, informace) komunisté získali předsednictví v obou zemských a ve většině ONV v českých zemích. Vedoucí postavení komunisté měli také v Osídlovacím úřadu a v Národním pozemkovém úřadu.⁹¹

Rudé právo v červenci 1947 zvýšilo útoky na národní soc. ministra spravedlnosti P. Drtinu. Nár. socialisté se postavili proti snaze KSČ prosadit v práci zásadu, aby občané směli konat jen to, co zákon dovoluje.⁹² KSČ posilovala svůj vliv v policejních složkách a prováděla politiku překládání nebo penzionování starých (nekomunistických) příslušníků SNB.⁹³ Na podzim pak rozpoutala kampaň proti Demokratické straně na Slovensku („spiknutí“ na Slovensku) s cílem dosažení jejího rozpadu. Komunistickou taktikou bylo organizování řady rezolucí a demonstrací institucí a organizací ve sféře vlivu KSČ (zejména odbory, zemědělci),

⁸⁹ Svobodné slovo, 4. 7. 1947.

⁹⁰ KAPLAN, Karel. Někrevavá revoluce: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Toronto: Sixty-Eight Publishers, 1985, s. 26 - 27

⁹¹ Tamtéž, s. 50

⁹² Svobodné slovo, 8. 7. 1947.

⁹³ Svobodné slovo, 24. 7. 1947.

aby se vytvářel dojem „celonárodního“ tlaku na podporu komunistických požadavků. V polovině roku se rovněž dostavila vážná hospodářská a zásobovací krize, ze které komunisté obviňovali nekomunistické rezortní ministry. Ve vládě došlo k tvrdému sporu o tzv. milionářskou dávku a Rudé právo proti dosavadní praxi neváhalo zveřejnit jmenovitý seznam ministrů, kteří hlasovali proti ní. Úředníci ministr vnitřního obchodu. A. Zmrhal jmenoval nová prezidia obchodních komor bez součinnosti s ostatními hospodářskými ministry i proti vůli členů komor.⁹⁴

Od začátku roku 1948 se spory mezi komunisty a nekomunisty ve vládě a v NF dále zvýšily. Když vedle sporu o platu veřejných zaměstnanců nebo o termín konání parlamentních voleb⁹⁵ nekomunistické strany žádaly, aby ministr vnitra V. Nosek provedl usnesení vlády ze 13. února 1948, tj. odvolání personálních změn mezi veliteli SNB, podalo 20. února dvanáct nekomunistických ministrů svou demisi. Prezident Beneš mohl demisi odmítnout nebo v případě vládní krize jmenovat úřednickou vládu a vypsát předčasné volby. V atmosféře demonstrací za komunistický návrh rekonstrukce vlády a pod hrozbou zásahu ze zahraničí, tj. ze SSSR, nemocný Beneš 25. února demisi přijal a jmenoval novou vládu. Komunisté tak mohli na Staroměstském náměstí oznámit své vítězství a porážku „reakce“.

Od července 1947 až do února 1948 nicméně pokračovala jednání o podobě budoucího územněsprávního členění ČSR. Když na konci července shrnul zpravodaj expertů ústavního výboru V. Kubeš dosavadní čtyři desítky schůzí, základním sporem po probrání všech kapitol ústavy nadále zůstávala otázka postavení Slovenska v ČSR a na ni navazující ústavní problémy.⁹⁶

Počátkem srpna slovenský Čas uveřejnil nejasné stanovisko J. Lettricha a Demokratické strany k ústavněprávní reformě. Odmítli jak autonomii (autonomie Slováků nestačí), tak federalizace („lebo nechceme zmluvnýsväzokštátov na výpoved“⁹⁷) a požádali vedle SNR i zřízení České národní rady jako národního sněmu českých zemí, který by byl zcela nezávislý

⁹⁴ Svobodné slovo, 11. 9. 1947.

⁹⁵ Komunisté prosazovali uskutečnění parlamentních voleb až po přijetí ústavy.

⁹⁶ Svobodné slovo, 31. 7. 1947.

⁹⁷ Tj. nešlo o federaci, ale o konfederaci.

na ostatních zákonodárných sborech státu. Zcela nepřijatelným byl pro DS systém národních kurií v NS, který navrhovala Strana svobody V. Šrobára.⁹⁸

Svobodné slovo označilo tyto požadavky, které vlastně byly podstatou stanoviska DS přednesené J. Lettrichem na poradách Československé společnosti v Luhačovicích na počátku srpna, za maximalistický požadavek DS.⁹⁹ Lettrich žádal jak SNR, tak ČNR. Bylo věcí Čechů, zda budou chtít sněm jak český, tak moravský. Případné česko-slovenské spory měl řešit zvl. Rozhodčí orgán a v NS měla být uplatněna zásada zákazu majorizace.¹⁰⁰ Jak předseda ústavního výboru dr. John¹⁰¹, tak zástupce čechoslovakistické Strany slobody T. Šabo naopak žádali jednotný čs. Parlament.¹⁰²

Při příležitosti oslav výročí slovenského povstání vystoupil na slavnostním zasedání sboru pověřenců jeho místopředseda R. Fraštacký (DS) proti krajskému zřízení, který by byly nahrazeny orgány výkonné moci na Slovensku (tj. sbor pověřenců). Zcela srozumitelný byl i postoj k úpravě česko-slovenského poměru: *„Pre slovenského človeka pri jeho politickej vyspelosti je jednoducho neúnosné, aby o veciach, ktoré sa týkajú Slovenska, rozhodovali mimoslovenské úrady. Kto toto nechce pochopiť, nemá práva hovoriť o československej vzájomnosti na podklade rovnosti a tobožnie bratrstva.“*¹⁰³

Začátkem srpna 1947 se rovněž konaly porady ústavních znalců v Mariánských Lázních, které měly sblížit rozdílná stanoviska k řešení základních ústavněprávních otázek. Experti Bušek, Weyr a Kubeš navrhli variantu NS a zemských sněmů. NS mělo mít výlučnou zákonodárnou moc v ČSR, pokud nebyla ústavním zákonem přenesena na zemské sněmy.¹⁰⁴ Ani tento sbor nedospěl v otázce vztahu Čechů a Slováků ke shodnému závěru a tak zůstala nevyřešena i otázka krajského zřízení.¹⁰⁵ Na většině ostatních otázek se však ústavní odborníci dohodli. Jak zástupci KSS tak DS však k otázce česko-slovenského poměru nic

⁹⁸ Čas 5. 8. 1947, čl. Jako najlepšíevyriešiťpomer česko-slovenský, s. 1 a 3.

⁹⁹ Svobodné slovo, 5. 8. 1947.

¹⁰⁰ Svobodný zítfek, 14. 8. 1947.

¹⁰¹ Při této variantě se vyslovil i pro krajské zřízení.

¹⁰² Svobodný zítfek, 21. 8. 1947.

¹⁰³ Čas, 28. 8. 1947.

¹⁰⁴ KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státnímústředním archivem, 1993, s. 255 - 264

¹⁰⁵ Svobodné slovo, 6. 8. 1947.

nepředložili.¹⁰⁶ Ústřední komise KSČ pro lidovou správu při ÚV KSČ však začala zasílat výzvu národním výborům, aby „posoudily“ zásady nové ústavy. Šlo o pokus vynutit si komunistický návrh ústavy tlakem „veřejného mínění“ obdobně jako i zemědělských zákonů předtím.¹⁰⁷

V polovině listopadu 1947 proběhl sjezd ČSSD. Dosavadní prokomunistický předseda Z. Fierlinger byl nahrazen B. Laušmanem.¹⁰⁸ Samosprávný program strany se postavil za jednotný způsob organizace veřejné správy v ČSR a za zachování soustavy národních výborů. Závěry sjezdu mj. stanovily: „*Krajské zřízení považujeme v budoucím vývoji za lepší řešení veřejné správy, předpokládajíc, že by znamenalo přenesení dosavadní pravomoci zemských národních výborů na krajské, že by bylo provedeno jednotně na celém území a bez ohledu na zemské historické hranice.*“¹⁰⁹ Komunisté tvrdili, že ČSSD je pro krajské zřízení. Podmínku jednotnosti správy však záměrně vypouštěli.

Počátkem prosince 1947 byla na schůzi subkomise ústavního výboru projednávána z hlediska krajského zřízení klíčová otázka postavení národních výborů. Střetly se dvě koncepce a kompromis mezi nimi nebyl možný. Proti komunistické teorii jednotné veřejné moci se stavěly demokratické strany trvající na prosazení samosprávného pojetí národních výborů v ČSR. Zásadně pro kraje byli zástupci komunistické strany, zásadně proti ČSL.¹¹⁰

Činnost ústavního výboru během roku 1947 pak shrnulo svobodné slovo. Pro první čtení ústavy byly připraveny kapitoly „základní ustanovení ústavy“, „práva i povinnosti občanů“, „postavení prezidenta“, „soudnictví“, „hospodářství“, a „národní výbory“. Hlavní sporé body při tvorbě ústavy, tj. vztah česko-slovenský, krajské nebo zemské zřízení, úprava národních výborů a hospodářské zřízení byly vyřešeny jen částečně. Mimo zůstaly kapitoly „vláda“ a

¹⁰⁶ Svobodný zítěk, 7. 8. 1947. Svůj požadavek jediného parlamentu zde vyjádřil V. Bušek: „Každé jiné řešení, při němž by se vycházelo z parity Čechů a Slováků, by vedlo do politické soutěsky, hrozilo by se sát pramenem těžkých a neřešitelných konfliktů a formálně by vedlo l dualismu (národnímu) případě trialismu (zemského).“

¹⁰⁷ Svobodné slovo, 7.8.1947.

¹⁰⁸ ČSSD tak dočasně zamířila doprava. Politický vývoj ČSSD v letech 1944-1947 shrnuje např. čl. FUCHS, J. K změnám v Sociálnej demokracii (Nové prúdy, č. 27, 7. 12. 1947, s. 615-616), kde autor varuje před domnělou pracovitostí B. Laušmana. Ještě v září 1947 uzavřela KSČ a ČSSD dohodu s společném postupu. Za ČSSD podepsali Z. Fierlinger, Fr. Tymeš, B. Vilím (Právo lidu, 12. 9. 1947)

¹⁰⁹ Národní výbory 1947, č. 12 (prosinec).

¹¹⁰ Národní obroda, 6. 12. 1947.

„parlament“ a ústavní výbor žádal vládu a NS, aby vyřešila spornou otázku úpravy česko-slovenského poměru a související administrativní členění státu.¹¹¹

Hlavním tématem schůze NF 28. Ledna 1948 byly vedle určení termínu parlamentních voleb hlavní sporné problémy nové ústavy mimo úpravy česko-slovenského poměru. Komunisté nadále trvali na krajském zřízení. P. Drtina připustil, že krajské zřízení by bylo pro ČSR optimální, ovšem *conditio sine qua non* zůstává pro ČSNS požadavek jednotné správy v celém státě. Obdobný postoj zastávala i ČSSD. ČSL odmítla (mj. i z důvodu požadavku jednotné správy státu) ustoupit ze svého požadavku zachování zemí. Pro DS byly kraje na rozdíl od marginální Strany slobody na Slovensku nepřijatelné. Schůze nakonec přijala návrh P. Zenkla, aby se o krajích jednalo až v souvislosti s projednáváním vztahu Čechů a Slováků.¹¹²

V. Kubeš shrnul způsoby řešení česko-slovenské otázky ve svém článku ve Svobodném slově. Přiklonil se k variantě jednoho parlamentu a jedné vlády ve státě. Jako alternativní se mu jevil tzv. systém rozestupový, tj. NS by se rozpadalo při jednání o národních taxativně stanovených záležitostech na ČNR a SNR. Další variantou bylo zemské zřízení s taxativně stanovenými kompetencemi zemí a zemskými vládami jmenovanými prezidentem republiky, které by nahradily ZNV. Za nejhorší variantu považoval uzákonění „dnešního neblahého stavu“, tj. asymetrický model.¹¹³

Vzhledem k danému poměru sil gen. Zpravodaj Procházka ve své důvěrné zprávě pro předsednictvo ÚV KSČ datované 24. února 1948 navrhoval uvážit i jiné návrhy na řešení poměru Čechů a Slováků, než komunisty prosazované pojetí, tj. vedle asymetrického modelu také model symetrický nebo systém zemského zřízení. K variantě zemského zřízení uvedl: „Dnes je prakticky celá mimo komunistická veřejnost získána pro nějaké takové „zemské“ řešení v také či onaké formě. První s tím vystoupil prof. Peška, tuším z iniciativy prezidentovy. Jsou pro to nár. soc. (ačkoli jejich zástupce v subkomisi ústavního výboru dr. Burian tvrdí, že je u nich silný proud pro krajské zřízení a sám napsal do Svobodného zítřka č. 6 ze 6.2 t.r. článek, kde navrhuje jakýsi kompromis). Lidovci se usnesli na schůzi klubu 20. 2.

¹¹¹ Svobodné slovo 31. 12. 1947.

¹¹² KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státním ústředním archivem, 1993, s. 35 - 52

¹¹³ Svobodné slovo, 11. 2. 194. Článek byl reakcí na obvinění Rudého práva ze 4. února, že ČSNS zamýšlí „rozparcelovat“ republiku.

na směrnicích pro ústavu, kde se žádá „zachování zemského zřízení“ (viz Lid. dem. 21.2.). Sloveňští demokraté proti zemskému zřízení nic nenamítají, ačkoli to zřejmě není provedení Košického programu; ovšem jejich pozice na Slovensku by zůstávala v takovém případě zachována. Soc. dem. Provozují kolísavou politiku, ale aspoň část z nich je pro zemské zřízení. Výhody tohoto řešení pro naše partnery: vyřídila by se tím zatím slovenská otázka, aniž by byla provedena rovnoprávnost podle Košického programu, avšak pozice pravice na Slovensku by byly zachovány; podlomil by se tím značně význam správní reformy a soustavy národních výborů; oslabila by se ústřední vláda, zejména jednotné řízení dvouletky; zvýšila by se neobyčejně moc prezidentova; bylo by to oslabení KSČ, poněvadž by to znamenalo vítězství protikomunistické fronty, neboť je známo, že se zasazujeme o krajské zřízení. Považuji proto tento plán za nejnebezpečnější a za otázku, která je v dnešním stádiu ústavních prací nejaktuálnější.“ Jako protiakci navrhl mohutnou tiskovou kampaň, která by změnila názor veřejného mínění, a přijetí takové formy řešení, kterou by „země byly zachovány alespoň jako historické útvary“.¹¹⁴

Únorové události znamenaly zásadní přelom v procesu přípravy ústavy včetně krajského zřízení. Po rozbití demokratických sil se již komunisté na své koaliční partnery nemuseli ohlížet a správní reformou provedli sami.

¹¹⁴ KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státním ústředním archivem, 1993, s. 197 - 198

4. REALIZACE KRAJSKÉHO ZŘÍZENÍ PO ÚNORU 1948

4.1. Přijetí ústavy a dokončení příprav krajského zřízení

Ihned po únoru komunistická strana v tisku kampaň ve prospěch krajského zřízení. Hlavním periodikem, který se správní reformou zabýval, byl čtrnáctideník Lidová správa. Na svých stránkách pranýřovala předúnorové odpůrce krajského zřízení. Jedním z hlavních terčů byl především Fr. Loubal.¹¹⁵

V sídle tradiční bašty zastánců zemského zřízení – v Brně – pak ministr vnitra Nosek 28. Dubna na první plenární schůzi „obrozeného“ ZNV oznámil záměr KSČ provést krajské zřízení. Připustil složitost zřízení krajů po technické stránce a za problém určil samotné určení krajských sídel.¹¹⁶ Na tiskové konferenci pak 21. května představil program reformy veřejné správy. Šlo o několik desítek zákonů, na které přímo odkazovala nová ústava (vedle krajského zřízení např. zavedení čestného prohlášení ve správním řízení, zákon o občanských průkazech, zákon o hlášení pobytu, zrušení institutu domovského práva atd.).¹¹⁷

Komunistická ústava byla přijata 9. Května 1948 (ve Sb. pod č. 150). Nejvyšším zákonodárným orgánem zůstalo jednokomorové Národní shromáždění. Ústava zakotvila asymetrický model státu, tj. slovenské národní orgány bez jejich alternativy v českých zemích. Ústavně zakotvena byla i soustava národních výborů – podle § 123 tvořily správní soustava ČSR místní, okresní a krajské národní výbory. Podle § 124 ústavy podřizoval všechny stupně národních výborů vládě a zejména ministerstvu vnitra. O samosprávě, tj. významném prvku demokratické veřejné správy, nebyla v ústavě ani zmínka.

Podle usnesení ÚV KSČ z 9. června 1948 měla být reforma veřejné správy provedena do konce roku 1948. Lidová správa vyzvala k provádění kádrových čistek mezi úřednictvem a stanovila i limity případné diskuse o podobě veřejné správy: „*Diskuse o reformě veřejné správy však neznamená, že bude možné vyvolávat již nyní lokálně patriotické hnutí za účelem urvat pro města určitě výhody. Strana bude tyto tendence, které jak ukázala minulost, vyvěrají vždy z osobních, často reakčních motivů, tvrdě potírat.*“¹¹⁸ Zásady reformy veřejné

¹¹⁵ Např. Lidová správa 1948, č. 5(1. 3.), s. 68-69.

¹¹⁶ Lidová správa 1948, č. 10(15. 5.), s. 156.

¹¹⁷ Lidová správa 1948, č. 11(1. 6.), s. 167.

¹¹⁸ Lidová správa 1948, č. 12(15. 6.), s. 182

správy pak byly Noskem přeneseny také na sjezdu národních výborů v Kroměříži, který se konal 26. – 27. Června. Podle ministra vnitra byla ještě v červnu 1948 příprava krajů v počátečním stádiu a nebylo dosud stanoveno, z kolika krajů se stát bude skládat a jaká budou jejich sídla.¹¹⁹ Do 15. Září měly národní výbory oznámit ministerstvu vnitra připomínky a návrhy k zásadám správní reformy.¹²⁰ Součástí reformy bylo i napojení všech stupňů NV na státní rozpočet a oddlužení obcí.¹²¹

V srpnu 1948 pak Lidová správa oznámila zásady pro stanovení velikosti nových krajů. Vycházelo se z koncepce milionových oblastí geografa J. Korčáka. Protože se však tyto oblasti zdály příliš velkými, základem pro další diskusi o podobě krajů se staly alternativně varianty 0,5 mil. Nebo 1 mil. Obyvatel v kraji.¹²²

Důležitou otázkou, kterou bylo nutno rozhodovat, bylo také řešení postavení Prahy – tj. zda má být Velká Praha samostatným krajem nebo se má vytvořit jeden kraj spojující prahuměsto i Prahu-venkov.¹²³

13. října se konala porada na ministerstvu vnitra. Za účasti předsedů ZNV i předsedy expozitury ZNV v Ostravě bylo rozhodnuto, že do 31. Března 1949 ukončí ZNV svou činnost.¹²⁴

Na schůzi vlády 26. října bylo ministru vnitra uloženo, aby osnovy zákonů o krajském zřízení předložil co nejdříve, tak aby KNV zahájili 1. Ledna 1949 svou činnost. Současně bylo rozhodnuto o přijetí varianty krajů tzv. střední velikosti a vzniku třinácti krajů v českých zemích o šesti na Slovensku. Ministr Nosek shrnul dosavadní postup prací na krajském zřízení. Zdůvodnil rozhodnutí stanovit velikost kraje na asi 5000 km a asi 500 000 obyvateli a výjimkou z toho pravidla (tj. kraj. Pražský, českobudějovický). Termín 1. Ledna 1949 byl stanoven proto, aby se časově shodoval se zahájením prvního pětiletého plánu.¹²⁵ Usnesení

¹¹⁹ Lidová správa 1948, č. 13-14(1. 7.), s. 204.

¹²⁰ Rudé právo, 20. 7. 1948. Tato lhůta pak byla později prodloužena do 15. října.

¹²¹ Rudé právo, 10. 7. 1948.

¹²² Lidová správa 1948, č. 16(15. 8.)

¹²³ Rudé právo, 17. 8. 1948.

¹²⁴ Rudé právo, 14. 10. 1948.

¹²⁵ Rudé právo 27. 10. 1948.

vlády z 23. listopadu byla zřízena zvl. Komise pro reorganizaci veřejné správy pod vedením Z. Fierlingera.¹²⁶

V souladu s politikou „očistění kádrů“ zahájila od 1. Listopadu 1948 při Ústřední politické škole KSČ svou činnost tzv. škola lidová správy pro budoucí krajské úředníky.¹²⁷ Instrukce podané prostřednictvím Rudého práva stanovily, že kádrové změny musí být provedeny tak, „aby na vedoucích místech byli takoví zaměstnanci. Kteří osvědčili svůj poměr k lidové demokracii a kteří budou zárukou, že pražské úřady ztratí poslední zbytky charakteru nepřátelského lidu.“¹²⁸ Charakter a účel krajské reformy mezi řádky výstižně popsala Lidová správa: „Zrušení zemí jako správních celků má vzápětí likvidaci a rozptyl mohutných, několikasícových byrokratických aparátů zemských, zatížených starými administrativními tradicemi. Tím se vytvářejí předpoklady pro to, aby v krajích byly vybudovány od základu nové veřejné orgány, zcela podle potřeb, zásad a představ lidové demokracie, s novou organizační stavbou, s nově seskupenými zaměstnaneckými štáby, s novými lidovými funkcionáři v čele s novými pracovními metodami.“¹²⁹

30. listopadu bylo osnova vládního zákona o krajském zřízení schválena a postoupena parlamentu. Současně bylo rozhodnuto o meziministerském projednávání vládního nařízení o prvních třech referátech KNV (tj. referát vnitřní, bezpečnostní a plánovací).¹³⁰ V dalších dnech pak Rudé právo a další tisk informoval veřejnost o základních principech osnovy zákona a o kompetencích krajů. Národní shromáždění schválilo 21. prosince 1948 návrh zákona o krajském zřízení bez podstatných změn oproti vládní předloze.

4.2. Právní úprava krajského zřízení

Nová podoba správního členění ČSR byla zakotvena v zákoně č. 280/1948 Sb. o krajském zřízení ze dne 21. prosince 1948.¹³¹

¹²⁶ Rudé právo, 24. 11. 1948.

¹²⁷ Lidová správa 1948, č. 22(15. 11.), s. 362.

¹²⁸ Rudé právo, 11. 11. 1948.

¹²⁹ Lidová správa 1948, č. 24 (15. 12.), s. 373.

¹³⁰ Rudé právo, 1. 12. 1948.

¹³¹ Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

§ 39 odst. 1 stanovil, že „Země Česká a Moravskoslezská jako svazky lidové správy zanikají uplynutím dne 31. 12. 19148.“¹³² Po přesunu většiny kompetencí na KNV byl ministr vnitra zmocněn rozpustit zemské národní výbory a jmenovat zemské správní komise k zajištění zákona zbytkové správy. Správou a likvidací majetku těchto korporací bylo pověřeno ministerstvo vnitra, které mohlo běžnou správou majetku přenést na KNV v jejich obvodu. Majetek zemí byl později předváděn národním výborem. Stát převzal mj. peněžní hotovost, vklady, cenné papíry, dluhy a závazky z ručení. Skončení likvidace bylo ministerstvo vnitra povinno oznámit v Úředním listě a dnem vyhlášení přešly všechny nevypořádaná práva a závazky na stát.

Místo tradičního zemského členění vzniklo 1. ledna 1949 třináct krajů a šest krajů na Slovensku. Jejich územní vymezení a určení krajských sídel upravoval příloha zákona. Územní hlavního města Prahy se krajské zřízení a jeho postavení bylo upraveno zvláštním zákonem. Vládu zákon zmocnil k přizpůsobení hranic okresů a obcí novým krajským hranicím prostřednictvím nařízení. S výjimkou česko-slovenských hranic byla vláda do 31. Prosince 1950 rovněž oprávněna provádět další drobné změny ve stanovení krajských hranic. V ostatních případech bylo možno měnit hranice krajů pouze zákonem. Přijetí právní normy ve formě zákona bylo nutné také v případě změny sídla kraje, zrušení kraje nebo jeho zřízení (§5).

Místo dosavadních zemských národních výborů vznikly krajské národní výbory (KNV) jako obecné orgány veřejné správy v krajích. Mra jejich kompetencí byla obecně stanovena v rozsahu kompetencí zemských národních výborů. Na Slovensku se kompetence orgánů krajů kryly s oblastmi působení slovenských pověřenectev. Protože je však každá radikální územněsprávní reforma velice náročná, zákon vládu opravňoval provádět přesuny kompetencí podle potřeby v obou směrech hierarchie správních orgánů.

Úkoly krajských národních výborů stanovené v § 9 zákona¹³³ se obsahově zcela kryly se stanovením kompetencí národních výborů podle § 125 Ústavy 9. Května. KNV byly definovány jako orgány jednotné lidové správy.¹³⁴ V souladu s charakterem komunistického státu byla na první místo jejich kompetencí postavena ochrana lidově demokratického zřízení

¹³²Tamtéž, § 39.

¹³³Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, § 9

¹³⁴Zákona 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky § 125

a dále vedle dalších kompetencí i ochrana státu, péče o národní bezpečnost a součinnost při vypracování a realizace jednotného hospodářského plánu.

Zákon KNV byly orgány státní správy podřízené vládě ministrům a ústředním orgánům. Všechny složky KNV byly podle § 10 odst. 2 povinny řídit se jejich pokyny s měrníci a za jejich plnění byly odpovědny ministrovi vnitra. I na úrovni KNV ztratil pojem samosprávy jakýkoliv význam.

Zákon upravoval další nezbytné aspekty fungování KNV. Počet členů byl v závislosti na počtu obyvatel kraje stanoven na 36 až 72 mandátů (§11).¹³⁵ Kandidáti na volbu do NV podle volebních zákonů byli kandidáti Národní fronty a návrhy předkládala „shromáždění dělníků, rolníků a ostatních pracujících na závodech, úřadech a vesnicích a shromáždění vojáků a příslušníků ostatních ozbrojených sborů.“

Charakteristickým rysem komunistického systému byla po celou dobu jeho existence koncepce odpovědnosti zvolených členů národních výborů i Národního shromáždění voličům. Návrh na odvolání člena národního výboru se podával stejným způsobem jako návrh na kandidaturu ve volbách – tj. přes komunisty ovládanou Národní frontu. Vedle odvolání členů hlasováním voličů byla vláda oprávněna svým usnesením KNV rozpustit a ministr vnitra byl povinen zajistit prozatímní fungování kraje o nových voleb.

Zásadní rozhodnutí bylo vyhrazeno plenárnímu zasedání KNV (§15). Obecně mohl KNV v plenárním zasedání rozhodnout o jakékoliv záležitosti krajské správy. Mezi jeho výslovně uvedené kompetence patřilo schvalování a kontrola provádění krajského plánu, volba předsedy KNV, jeho náměstků a referentů, zřizování a rušení komisí a usnášení se o vlastním rozpočtu. Plenární zasedání se stejně jako v případě schůze Národního shromáždění konalo řádně dvakrát v roce. Mimořádné plenární zasedání se konalo na základě usnesení rady nebo na žádost minimálně čtvrtiny členů KNV. Jednací řád pro plenární zasedání vydával ministr vnitra.

Výkonným orgánem KNV byla především rada (§17) složená z předsedy KNV, jeho náměstků a referentů. Rad vykonávala svou působnost zásadně prostřednictvím referentů včetně provádění usnesení plenárního zasedání. Pokynem, který rada udělila, byl referent

¹³⁵Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení , § 11

vázán. Jen v některých záležitostech rozhodovala ve sboru (např. předběžně projednávání věcí, o kterých mělo rozhodovat plenární zasedání; usnesení o návrhu krajského plánu; projednávání zpráv o plnění plán).¹³⁶ Ustanovení odst. 4 § 17 však dávalo řádně možnost rozhodnout o jakékoliv záležitosti, o níž jinak rozhodovali referenti nebo komise. Byla rovněž odvolacím orgánem proti rozhodnutí referenta nebo komise.¹³⁷

V čele KNV stál předseda (§ 18) mezi jehož pravomoci patřilo i nařizování neodkladných opatření v době, kdy rada nezasedala. Oto opatření musela rada do osmi dnů dodatečně schválit. Předseda byl rovněž oprávněn pozastavit rozhodnutí referenta a o dalším postupu rozhodla rada nebo ministr vnitra. Předseda byl odpovědný plenárnímu zasedání, radě a byl povinen se řídit pokyny ministra vnitra. V závislosti na počtu obyvatel kraje měl předseda KNV jednoho náměstka až tři náměstky. Rada jmenovala z řad zaměstnanců KNV krajského tajemníka (§ 22), jehož hlavním úkolem byla pomoc předsedovi KNV v jeho činnosti. Krajskému tajemníkovi byli podřízeni přednostové referentů a ostatní zaměstnanci kraje.

Vlastní výkon správní činnosti KNV vykonávali ve svých resortech kompetencí referenti (§ 19) a jim podřízený aparát referátů. Referenti byli odpovědni radě i plenárnímu zasedání a rovněž měli povinnost řídit se pokyny věcně příslušných ústředních orgánů. Vláda byla zmocněna vydat nařízením předpisy o náplni činnosti jednotlivých referátů (viz níže).¹³⁸ Rada kraje stanovila pro každý referát přednostu referátu, jemuž byli ostatní zaměstnanci referátů podřízeni. K platnosti tohoto jmenování však byl nutný souhlas ministra vnitra po dohodě s ostatními ministry.

Dalším orgánem, které mohla rada zřizovat byly komise. Obsah a rozsah jejich činnosti určovala rada. Komise byly jen poradními orgány.

Separátní složkou KNV bylo krajské velitelství národní bezpečnosti (§ 21).¹³⁹ Jeho organizace, činnost a personální otázky zajišťovalo ministerstvo vnitra. Formálně bylo krajské velitelství součástí bezpečnostní referátu KNV.

¹³⁶ § 18 zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

¹³⁷ Tamtéž §17

¹³⁸ zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

¹³⁹ Tamtéž §21

Do řádných voleb KNV vytvořil prozatímní krajské národní výbory ministr vnitra, který byl oprávněn stanovit i počet jejich členů na návrh ústředního akčního výboru Národní fronty. Komunisté tak i při realizaci územněsprávní reformy ne zvolili kontinuitu, ale diskontinuitu. Zaměstnanecký personál ústavů, které dříve spravovaly země, sice přešel na národní výbory, avšak mandáty členů zemských národních výborů zanikly a nový mocenský aparát krajů začal být budován zcela v režii komunistické strany.

Vedle zrušení zemí – tj. tradičních opor politické samosprávy z dob Rakouska-Uherska, ale i první republiky, krajské zřízení likvidovalo i další významnou komponentu, demokracie svobodného podnikání v Československu. K 31. prosinci byly zrušeny obchodní a živnostenské komory a jejich kompetence obecně přešly na komunisty ovládané národní výbory. Zůstatková podstata přešla jako právnická osoba do resortu ministerstva vnitřního obchodu, jehož úkolem bylo po dohodě s ministerstvem financí provést likvidaci tohoto jmění. Zaměstnanci komor zůstali zaměstnanci zůstatkové podstaty.

Zákon o krajském zřízení tedy upravoval základní otázky fungování nové krajské sestavy, tj. její zřízení, stanovení okruhu kompetencí, organizaci a kontrolu. Na tento základní zákon navazovala řada dalších předpisů, které fungování krajů upravovaly.

Vládním nařízením č. 300/1948 Sb. byl v krajích zřízen referát pro všeobecné vnitřní věci v čele s předsedou KNV. Referát se dělil na oddělení podle zásad stanovených ministrem vnitra. Úkoly tohoto referátu byly převážně organizační povahy – tj. spojené se zajištěním výkonu funkce předsedy a tajemníka KNV nebo organizace plenárního zasedání, schůze rady nebo komisí. Součástí náplně práce tohoto referátu bylo i informování veřejnosti o činnosti, vydávání publikací a směrnic a archivace dokumentů. Podle vládního nařízení byly k referátu přiřčeny kancelářská a hospodářská správa, příruční pokladna a úřední knihovna. I toto nařízení nabylo účinnosti spolu se vznikem krajů. Nařízení bylo již počátkem roku 1949 novelizováno a okruh úkolů rozšířen, od 20. ledna 1949 přešly na tyto referáty některé kompetence zemských národních výborů a slovenského pověřenectva vnitra. Šlo o široký výčet kompetencí v oblasti kontroly podřízených NV, dozoru nad zachováním předpisů a o státních hranicích, státního občanství, matrik a dále součinnost v oblasti sčítání lidu a při povolání a jmenování soudců z lidu.

Tento předpis byl zrušen nařízením vlády č. 35/1949 Sb. a pravomoci referátů pro všeobecné vnitřní věci byly rozšířeny. Hlavním úkolem zůstala kontrola a dozor nad podřízenými NV. Obecně zajišťovaly součinnost mezi všemi referáty krajů a plnily úkoly, které nespádaly do kompetencí jiných referátů.

Nařízení vlády č. 301/1948 byl v každém kraji zřízen od 1.ledna 1949 bezpečnostní referát v čele s bezpečnostním referátem.¹⁴⁰ Kromě obvyklých policejních funkcí (např. ochrana bezpečnosti osob a majetku, péče o bezpečnost v dopravě, evidence obyvatelstva) mělo v kompetenci hlavní mocenské nástroje totalitní moci (ochrana a posilování lidově demokratického zřízení, zabezpečení provádění hospodářských plánů před rušivou činností, péče o bezpečnost a pořádek v tisku a rozhlasu, provádění předpisů o táborech nucené práce a o umístování osob v donucovacích pracovnách).

Bezpečnostní referáty se staly jedním z hlavních nástrojů prosazování komunistické moci a vytvoření atmosféry strachu v regionu.

Zákonem č. 281/1948 Sb. o výkonu finanční správy národními výbory byla na NV přenesena finanční správa. ONV se staly finančními správními orgány první stolice, KNV finančními správními orgány druhé stolice.¹⁴¹ Součástí KNV se stal finanční referát. Poté, co finanční referáty převzaly svou agendu, byly dosavadní finanční úřady zrušeny. Na tento předpis navazovalo vládní nařízení č. 302/1948 Sb., které finanční referáty a přenos kompetencí od dosavadních finančních úřadů blíže upravovalo.¹⁴² Finanční referáty vykonávaly správu a dozor nad ukládáním, výběrem a vymáháním dani včetně trestných věcí daňových, sestavovaly krajský plán, finanční krajský plán a krajský rozpočet. Od 1. ledna 1949 spravovaly agendu zemských finančních ředitelství a slovenského pověřenectva financí. Samostatné finanční úřady tak byly zlikvidovány.

Vládním nařízením č. 303/1948 Sb. byly vytvořeny plánovací referáty.¹⁴³ K vydání vnitřních předpisů tohoto referátů byl zmocněn Generální sekretariát Hospodářské rady.

¹⁴⁰ Nařízení vlády č. 301/1948 Sb., o bezpečnostních referátech krajských národních výborů

¹⁴¹ Zákon č. 281/1948 Sb., o výkonu finanční správy národními výbory

¹⁴² Vládní nařízení č. 302/1948 Sb. o finančních referátech krajských národních výborů a o přenesení působnosti některých finančních úřadů na berní správy

¹⁴³ Vládní nařízení č. 303/1948 Sb. o plánovacích referátech krajských národních výborů

Plánovacím referentem mohl být jen náměstek předsedy KNV. Přednostu jmenovala rada po potvrzení ministrem vnitra uděleném po dohodě s vládou. Pomocným a poradním orgánem KNV s stala krajská plánovací komise. KNV v obou plánování převzaly veškeré kompetence zemských národních výborů.

Vládní nařízení č. 305/1948 Sb. pak řešilo přesun kompetencí ve veřejné správě. Tento právní předpis obsahoval čtyři přílohy (příloha A – přesun kompetencí z ústředních orgánů na KNV; příloha B – přesun kompetencí z ústředních orgánů na ONV; příloha C – přesun kompetencí ZNV na ONV; příloha kompetencí ONV na MNV). KNV byl mj. oprávněn pozastavit vydávání periodického tisku na šest měsíců nebo jeho vydávání zakázat úplně. K dalšímu a velmi rozsáhlému přesunu kompetencí došlo vládním nařízením č. 116/1949 Sb. o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě 22. dubna 1949. Jednalo se jednak o přesun kompetencí ústředních úřadů na KNV (příloha A) nebo ONV (příloha B) a jednak o přesun kompetencí KNV na ONV (příloha c). na KNV tak mj. přešlo zrušení a slučování družstev, rušení živnostenských oprávnění získaných po 5. květnu 1945, rozdělování obcí (od 1. 1. 1951), schvalování osvědčení o národní spolehlivosti, rozhodování o žádostech na zachování nebo o vrácení čs. občanství, odstraňování duchovních správců církví, povolování zcizování církevního majetku při hodnotě od 50 do 100 tisíc Kč nebo veškerá působnost ministerstva zemědělství ve věci úpravy luk a pastvin (mimo vojenských pozemků). Naopak z agendy KNV přešlo na ONV např. řízení o vyvlastnění, zavedení národní správy podle dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., zachování do rozhodnutí MNV v případech naléhavého zájmu, povolení změny příjmení, slučování s měnění hranic obcí ex officio, výuka náboženství na školách, udělování živnostenských koncesí aj.

Vládním nařízením č. 12/1949 Sb. byl u každého KNV zřízen zemědělský referát řízený zemědělským referentem.¹⁴⁴ Kromě dalších kompetencí bylo jeho úkolem především provádění plánování v zemědělské oblasti, záležitosti pozemkové reformy, konfiskací a národních správ zemědělského majetku a prosazování zemědělského družstevnictví. Ve svém oboru bylo oprávněno provádět podobně jako některé jiné referáty správní trestní řízení. I zemědělské referáty KNV převzaly agrární agendu zemských národních výborů a slovenského pověřenectva zemědělství. Novelou č. 112/1949 Sb. bylo určeno, že zemědělský referát také „pečuje o zvýšení výrobnosti v zemědělství.

¹⁴⁴ Vládní nařízení č. 12/1949 Sb. o zemědělských referátech krajských národních výborů

Na základě vládního nařízení č. 24/1949 Sb. vznikly referáty pro vnitřní obchod a výživu podřízené ministerstvu vnitřního obchodu a výživy. Pod jeho agendu spadaly živnostenské záležitosti na úseku pohostinství a služeb s výjimkou zdravotnických profesí, výkup a zajištění oběhu potravinářských produktů, zásobovací a cenová politika a také cestovní ruch.

Nařízením vlády č. 28/1949 Sb. byly vytvořeny základy právní existence zdravotních referátů. Součástí jejich kompetencí byl i dozor nad distribucí léčí a dozor nad všemi zdravotnickými zařízeními. Pomocným a poradním orgánem byly zdravotní komise volené plenárním zasedáním KNV z řad odborníků, zaměstnanců KNV, členů odborů a Ústřední národní pojišťovny. Předsedou komise byl zdravotní referent a jejím tajemníkem přednosta zdravotního referátu. Podle předpisu č. 49/1949 Sb. zdravotní komise (přes svůj původní jen poradní charakter) vykonávaly správu oblastních nemocnic a zestátněných léčebných a ošetrovacích ústavů. Vydávaly pokyny a směrnice ředitelům ústavů, usnášely se na návrzích rozpočtů a kontrolovaly účetní uzávěrky ústavů. Vlastní správa ústavů však zůstala v kompetenci jejich ředitelů.

Vládní nařízením č. 1/1949 Sb. byly zřízeny technické referáty KNV. Mezi jeho hlavní kompetenci patřila stavební výroba včetně autorizačních zkoušek stavitelů a ministrů a přidělování vázaných stavebnin. Ve veřejném zájmu byly oprávněny zabírat budovy a provádět vyvlastňování. Obecně je možné konstatovat, že vykonávaly pravomoci dnešních stavebních úřadů včetně vodohospodářských staveb. Převezly kompetence od zemských národních výborů, státních stavebních úřadů a slovenského pověřenectva zemědělství a techniky. Od zrušených zemských finančních ředitelství a katastrálních úřadů převzaly i evidenci a vyměřování pozemků. Tento právní předpis byl již brzy novelizován (č. 116/1949 Sb.) a převzaly agendu stavebních úřadů a katastrálních úřadů ONV.

Vládním nařízením č. 14/1949 Sb. byly vytvořeny referáty pro školství, osvětu a tělesnou výchovu. Podrobné předpisy měly být vydány po spolupráci ministerstva školství a ministerstva informací. Tyto referáty mj. měly zajistit unifikaci výchovy a školství a propagaci komunistické ideologie na školách a mezi mládeží. Vedle bezpečnostních referátů se staly dalším mocným nástrojem komunistické propagandy v regionech a převodovou pákou ústředního vedení.

Vládním nařízením č. 23/1949 Sb. vznikly hospodářské referáty KNV podřízené ministerstvu průmyslu a obchodu. Prováděly správu konfiskovaného a znárodněného majetku a jeho přidělování, živnostenskou agendu, vypracování o kontrolu hospodářských plánů, řídily neveřejnou železniční dopravu a prováděly zkoušky řidičů.¹⁴⁵

Dalšími referáty na úseku hospodářství se na základě vládního nařízení č. 29/1949 Sb. staly referáty práce a sociální péče.¹⁴⁶ V souladu s komunistickou ideologií měly zajišťovat právo občanů na práci, spravedlivou odměnu, na odpočinek a na ochranu při práci. Referáty práce prováděly řízení umisťování pracovních sil do podniků a kontrolu jejich pracovní kázně. Podle zákona č. 87/1949 Sb. o výkonu veřejné správy v oboru organizace a ochrany práce národními výbory přešla na KNV od 1. 1. 1949 působnost zemských úřadů ochrany práce a okresních úřadů ochrany práce v oblasti učňovského školství, mzdové politiky a dohledu nad zachováním pracovněprávních předpisů. Okresní a zemské úřady ochrany práce byly 31. 3. 1949 zrušeny a jejich vybavení bylo použito k vybavení referátů práce.

Podle nařízení vlády č. 72/1949 Sb. o újezdních tajemnicích KNV přiděloval a určoval sídla újezdních tajemníků podle plánu vypracovaného za účasti ONV a po schválení MV.

Na zřízení krajů navazovala reorganizace okresů.¹⁴⁷ Vládní nařízení č. 3/1949 Sb. zrušilo s účinností od 1. Února 1949 územní organizaci okresů právně zakotvenou dekretem č. 121/1945. Byla zřízena řada nových okresů, některé zanikly a některé byly sloučeny.¹⁴⁸ Její provedení souviselo s existencí velkých rozdílů mezi okresy v rozloze a počtu obyvatel. Kořeny tohoto problému sahaly ještě do doby habsburské monarchie. Odsunem německého obyvatelstva s pohraničí, který nebyl zcela kompenzován dosídlenci z vnitrozemí se ještě umocnil.

¹⁴⁵ Vládní nařízení č. 23/1949 Sb. o hospodářských referátech krajských národních výborů

¹⁴⁶ Vládní nařízení č. 29/1949 Sb. o referátech práce a sociální péče krajských národních výborů

¹⁴⁷ K jeho vydání zmocňoval § 4 zákona o krajském zřízení

¹⁴⁸ Nově byly v Čechách zřízeny okrasy Dobříš, Nové Strašecí, Praha – východ, Praha – západ, Votice, Soběslav, Trhové Sviny, Vimperk, Vodňany, Blovice, Horažďovice, Stod, Horní Litvínov, Lovosice, Nový Bor, Hlinsko, Holice a Pacov. Na Moravě vznikly nové okres Třešť, Blansko, Břeclav, Bučovice, Bystřice nad Peršejnem, Rosice, Slavkov, Svitavy, Velká Bíteš, Židlochovice, Kojetín, Valašské Klobouky, Veselí nad Moravou, Frenštát pod Radhoštěm, Ostrava a Vítkov. Zrušeny byly okresy Jílové, Locket, Nejde, Planá, Vejprty, Žlutice a Varnsdorf (sloučení s okresem Rumburk), Jablonné v Podještědí, Nové Město na Moravě (sloučení s okresem Dobruška) a Moravský Rumburk, tedy z velké většiny pohraniční okresy

Jako ideální typ byl stanoven okres o počtu 35 000 obyvatel z asi 60 až 80 obcemi. Dosavadní podíl 30 % okresů ve velikostní kategorii 300 až 500 km se zvýšil na téměř 54 %. Podíl velkých okresů nad 700 se snížil z 20 % na 5 %. Tyto okrasy se navíc nacházely v málo osídlených a ze značně části zalesněných oblastech. Tato úprava se dotkla drtivé většiny okresů. Bez územních změn zůstaly jen okresy Aš, Frýdlant, Jilemnice, nová Paka a Šumperk.¹⁴⁹

Administrativní hranice nových krajů byly vymezeny v příloze vládního nařízení. Při této reorganizaci bylo naposledy v českých dějinách využito existence soudních okresů. Území soudních okresů se stalo základem pro vymezení nové podoby (politických) okresů. Po vybudování nové soudní správy v dalších letech, kdy se obvody okresních soudů kryly s obvody ONV, původní malé soudní okresy zanikly.¹⁵⁰ Územní vymezení těchto starých okresů, jejichž obvody se příliš nelišily.

4.3. Geografické aspekty krajského členění z r. 1949

Každá správní reforma je provázaná úsilím regionálních center, aby se právě ony staly sídlem územního celku. Reforma z r. 1948 však byla prováděna v atmosféře nástupu KSČ k totalitní moci, a proto bylo lobování do značné míry tlumeno. Přesto na zasedání ÚV KSČ ministr osek konstatoval, že *„jakmile se vynořila otázka krajského zřízení a nová úprava okresů, začaly k nám přímo proudit delegace z venkova, které se domáhají, aby tam či onde byl okres ponechán nebo nově zřízen.“*¹⁵¹ V listopadu pak mohla Lidová správa shrnout úspěšnou přípravu krajského zřízení a také geografická kritéria, která se při tvorbě krajů uplatnila? *„Dokázali jsme určit sídla a obvody krajů bez lokálních zásahů, vedeni pouze odbornými hledisky, především hospodářskými, komunikačními i geopolitickými. Vytvořili jsme tak kraje, které budou ucelenými jednotkami administrativní, hospodářskými a plánovacími. Nemohli jsme zachovat sídla krajů tam, kde vývoj šel jinou cestou a vytvořil si již pevně centra nová, průmyslová, jako Zlín, Ostrava, Liberec, Ústí nad Labem. Význam ztratila na některých místech zemská hranice, neboť Jihlava je střediskem Českomoravské vysočiny, Ostrava kraje moravsko-slezského a na Svitavsku zemské hranice tvoří nepřírozený*

¹⁴⁹ Rudé právo, 19. 1. 1949.

¹⁵⁰ Následující velká územněsprávní reforma z roku 1960 znamenala další slučování okresů. Parlamentní návrhy na obnovení samosprávných krajů z 90 let byly postaveny na koncepci respektování stávajících hranic velkých okresů a na této pozici setrval i zákon o VÚSC (1997)

¹⁵¹ Rudé právo, 20. 11. 1948.

*předěl středem obcí. Země jako feudální útvary, používané zvláště vydatně za Rakouska k tříštění národní celistvosti slovenských národů, předáváme historii. Stojíme pevně na principu národnostním, proto bude tvořit zvláštní administrativní celek pouze Slovensko, a český národ nebude ničím, uměle dělen. Ani kraje nebudou prostředkem k separatismu nýbrž příležitostí, aby lid a výkonné orgány státní moci se sblížily a upevnily národní jednotku. Kraje zintenzivňují svůj život. Nebudou s cítit ochuzovány zemskými městy.*¹⁵²

Počet českých krajů se blížil počtu žup z roku 1920.¹⁵³ Na rozdíl od župního zákona však za sídla krajů byla zvolena skutečně největší hospodářská a populační centra a stejný postup byl zvolen v roce 1997 v zákoně o VÚSC. Ukazuje se, že síť hlavních regionálních center českých zemí je od druhé poloviny 20. století velice stabilní.¹⁵⁴

Krajské zřízení z konce roku 1948 nejen zrušilo země jako správní obvody, ale při stanovení územního vymezení nových krajů byly zemské hranice zcela ignorovány.

V roce 1920 ještě nebyla přijata myšlenka vytvořit župy tak, aby spojovaly území Moravy/Slezska a Slovenska a nakonec ani idea, aby župy nerespektovaly ani zemské hranice českých zemí. Pro odpor lidové strany i národně demokratické strany nakonec nebylo župní zřízení v českých zemích realizováno vůbec. Naopak zákonem o organizaci správy z roku 1927 byl statut země přiznán Slovensku a Podkarpatské Rusi, Morava a Slezsko tvořily od roku 1928 jeden územní celek. V roce 1948 neumožnila emancipace slovenského národa vytvořit kraje bez respektování česko-slovenských hranic ani takové politické síle, jakou v té době byla komunistická strana.

V českých zemích byl v roce 1949 historický princip definitivně opuštěn.¹⁵⁵ Součástí Jihlavského kraje se od 1. ledna 1949 staly české politické okresy Havlíčkův Brod, Humpolec, Kamenice na Lipou, Pelhřimov a části politických okresů Ledec nad Sázavou (celý soudní okres Ledec nad Sázavou a část soudního okresu Dolní Královice) a některé obce dalších českých soudních okresů. Součástí Brněnského kraje se staly obce z českých okresů

¹⁵² Lidová správa 1948, č. 21 (1. 11.), s. 326.

¹⁵³ Shoduje se také s počtem krajů vniklých podle zákona o VÚSC z roku 1997.

¹⁵⁴ Určitou výjimkou je růst hornického Havířova v ostravské aglomeraci až na stotisícové město Havířov je však příliš blízké vzdálenosti od Ostravy a možnost stát se regionálním správním centrem je tak omezena.

¹⁵⁵ Stejně jako později při dalších územněsprávních reformách z let 1960 a po roce 1989.

Polička, Litomyšl. Na česko-moravsko-rakouském pomezí se dvanáct obcí soudního okresu Nová Bystřice stalo součástí Jihlavského kraje. Jen výjimečně a plošně v daleko menší míře došlo k posunu českých krajů na Moravu. Například severní část soudního okresu Nové Město na Moravě se stala součástí Pardubicka.¹⁵⁶

Realizátorům územněsprávní reformy velice dobře posloužila v té době již stoletá existence soudních okresů. Součástí nových krajů se staly celé (politické) okresy, avšak v řadě případů se některé původně v jednom politickém okrese spojené soudní okresy octly v jiných krajích.

V některých případech došlo k rozdělení nebo významnému oddělení částí území soudního okresu. Ve středních Čechách zůstalo 10 obcí soudního okresu Dolní Královice součástí Pražského kraje, většina okresu však připadla do Jihlavy. Podobně byly rozděleny soudní okresy Planá¹⁵⁷ nebo Bezručice mezi Plzeňsko a Karlovarsko nebo Nové Město na Moravě¹⁵⁸ mezi Pardubicko a Jihlavsko.

Vedle těchto větších územních přesunů byla provedena řada dílčích změn, která se týkala jen jednotlivých obcí nebo určitého plošně nikoli rozsáhlého území. V řadě případů se jednalo o úpravu průběhu hranice kraje a o odstranění územních výběžků (např. - na Manětínsku nebo Příbramsku).

Zde je nutno poznamenat, že největší a nejčetnější změny byly provedeny v souvislosti se zřízením Jihlavského kraje a to zejména na české straně. Rozsáhlejší úpravy byly provedeny i na hranicích Pardubicka. Naopak jako nejtrvalejší se ukázaly být hranice soudních okresů, které tvořily hranici mezi Brněnskem a Olomouckem. Na celém úseku komunisté provedli pouze přesun jedné obce Vyškovska do Olomoucka a naopak jedné obce Mohelnicka do Brněnska. Tato hranice se ukazuje být jednou z nejstabilnějších i při srovnání s dalšími územněsprávními reformami. Hranice Brněnska a Olomoucka byla např. prakticky zcela

¹⁵⁶ Opačný proces přinesla později realizace zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu. Jihlavský okres zanikl a Pelhřimovsko se stalo součástí Jihočeského kraje, Havlíčkobrodsko součástí Východočeského kraje a moravské Svitavy s Moravská Třebová rovněž součástí Východočeského kraje. Zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávních celků byl Jihlavský kraj znovu vytvořen a jeho součástí se stalo mj. i Pelhřimovsko.

¹⁵⁷ Organizační nařízení vlády č. 3/1949 Sb. přesunulo sídlo okresu z Plané do Toužimi a název okresu byl změněn na okres Toužim.

¹⁵⁸ Nařízení vlády č. 3/1949 Sb. o územní organizaci okresů v českých zemích

identická s průběhem hranice mezi Olomouckou a Brněnskou župou podle župního zákona z roku 1920.¹⁵⁹

Nenivšak možné označit rozdělování území soudních okresů za zcel necitlivé nebo účelové. Západní část Dolnokrálovicka ležela podél hlavní silnice Praha-Jihlava-Brno. Celý tento mikroregion byl však svou spádovostí zcela jednoznačně orientován na Vlašim. Lokální železnice Benešov-Vlašim končila v Dolních Královicích. Vlašim byla se svou zbrojovkou jedním z nejvýznamnějších center regionu a obce západního Dolnokrálovicka ležely do vzdálenosti 15 km od Vlašimi.¹⁶⁰

Soudní okres Svitavy byl výběžkem moravského území do Čech v jehož středu ležely Svitavy. Jde o periferní území, které bylo až do r. 1960 vždy součástí Brněnska. Město je po silnici v téměř stejné vzdálenosti od Brna, Pardubic i Olomouce (cca 70 km) a po železnici jsou Pardubice stejně dosažitelné jako Brno (cca 75 km). Pouze železniční spojení do Olomouce je delší (105 km). V roce 1949 byly ke Svitavám přičleněny obce soudního okresu Polička, které ležely podél železnice Brno-Svitavy a které byly i geograficky blíže Svitavám. Obdobně obce soudního okresu Litomyšl, které se staly součástí Brněnského kraje, leží buď přímo na železnici nebo při železnici do Svitav a dále do Brna (např. Opatovec resp. Opatov) nebo jsou v těsné blízkosti Svitav (Koclířov – 4,5 – 7 km). Na Svitavsku tedy došlo v roce 1949 k vyrovnání administrativních hranic v tomto periferním území ve prospěch Brněnského kraje, které odpovídalo potřebám tohoto regionu.¹⁶¹ Upozornit je třeba i na to, že perifernost této oblasti ještě po druhé světové válce umocnil odsun německého obyvatelstva.¹⁶²

Dalším okrajovým územím na česko-moravském pomezí je oblast Slavonicka. Malé území na sever a na jih od Starého Města pod Landštejnem (soudní okres Nová Bystřice) bylo v roce 1949 včleněno do jihlavského kraje. Podobě jako Svitavsko i tento mikroregion leží prakticky ve stejné silniční dopravní vzdálenosti od krajských center České Budějovice a Jihlava (65 km resp. 60 km). Staré Město pod Landštejnem má blíže moravským střediskům Slavonice (7

¹⁵⁹ Při srovnání se župním zákonem se obdobně téměř shodují hranice středních Čech a Plzeňska, jižních Čech a Plzeňska a také Karlovarska a Ústecka.

¹⁶⁰ Po územněsprávní reformě r. 1960 se celé Dolnokrálovicko stalo součástí střeďočeského kraje.

¹⁶¹ Mnohem problematičtější charakter mělo začlenění celého Svitavska do Východočeského kraje r. 1960 a které trvá dodnes (bývalá správní sídla soudních okresů Svitavy, Moravská Třebová a Jevíčko jsou součástí Pardubického kraje).

¹⁶² Podíl německé národnosti v soudním okrese Svitavy i Moravská Třebová činil podle výsledků sčítání lidu r. 1921 více než 80 %.

km), Dačice (20 km) než třicet kilometrů vzdáleného Jindřichova Hradce. I tato odsunem Němců vylidněná oblast se stala součástí kraje se sídlem na Moravě.¹⁶³

Vedle česko-moravské zemské hranice bylo území soudních okresů rozděleno na hranicích mezi Karlovarskem a Plzeňskem. S výjimkou soudního okresu Žlutice s Tachov byly přesuny provedeny po celé hranici – tj. na Jesenicku, Manětínsku, Bezručicku a v soudním okrese Planí. Výsledkem této úpravy bylo především zjednodušení krajské hranice v tomto úseku. Jižní cíp Jesenicka, jehož obce ležely poblíž železnice do Plzně a v zázemí soudního okresu Kralovice se staly součástí Plzeňska. Naopak západní část soudního okresu Manětín¹⁶⁴ byla začleněna do Karlovarského kraje. Soudní okres Bezručice se stal součástí Plzeňska s výjimkou jeho severovýchodní oblasti, která se stala součástí Karlovarska a která navazovala na oddělenou část Manětínska. Od soudního okresu planá (Karlovarský kraj) byla oddělena jeho jižní část, která tvořila spádovou oblast Tachova a které se stala součástí Plzeňského kraje.¹⁶⁵

¹⁶³ Na rozdíl od této dílčí úpravy, která se týkala jen velmi malého území, bylo v roce 1960 celé Slavonicko začleněno do okresu Jindřichův Hradec (jihočeského kraje) a tento stav trvá dosud.

¹⁶⁴ Soudní okres Manětín ležel přímo na bývalé česko-německé jazykové hranici.

¹⁶⁵ Od r. 1960 je Planá součástí okresu Tachov.

5. Závěr

Územněsprávní reforma z roku 1949 byla jednou z řady úprav administrativního členění Československa ve 20. století. V roce 1945 žádný z hlavních politických subjektů nepochyboval o její nezbytnosti. Velké rozdíly v postojích stran však nacházíme v celkovém pojetí veřejné moci, v chápání úlohy samosprávy ve společnosti nebo v míře centralizace, resp. Decentralizace státu. Reforma správního systému byla po roce 1945 nevyhnutelná. Vedle reakce na novou pozici Slováků v Československu bylo nutno reagovat na změněnou demografickou a sociální situaci v českých zemích. Odsunem obyvatelstva a ne zcela úplných znovuosídlením pohraničí vznikl požadavek úpravy obvodů obcí a politických okresů.

Jinou otázkou zůstává, zda zrušení zemí a jejich nahrazením kraji bylo správným řešením. Z hlediska požadavků na moderní správu je vhodné, aby administrativní obvody byly populačně i plošně pokud možno obdobné a jejich vymezení by mělo reagovat na společenský vývoj, což komunistická reforma z tohoto hlediska splňovala. Na druhou stranu v řadě zemí e právní reformy realizují v rámci historiky vytvořených celků a územní celky o velikosti Čech, Moravy nebo Slovenska nejsou výjimkou (např. Rakousko, Německo). S historickým principem je spojen pocit identity obyvatelstva s daným územím, který se v politické rovině realizuje především prostřednictvím prvku samosprávy. S popřením historického principu však komunistická strana opustila také princip samosprávy, který byl v rozporu s totalitním charakterem státu. Po únoru 1948 již nebylo rozhodující, zda bude zaveden systém krajský nebo zachováno zemské zřízení. Komunistické pojetí jednotné státní moci a tomu odpovídající role národního výboru daly jednoznačný rozměr charakteru státu v púnorovém Československu. Proto bylo z řady důvodů provedení krajského zřízení důležitou součástí procesu nástupu a udržení KSČ u moci.

Komunisty realizována správní reforma tedy neznamenala jen likvidaci samosprávy, resp. Úplné (totální) postátnění veřejné moci, ale také likvidaci zemí existujících několik století v téměř neměnných hranicích. A po zkušenostech s územněsprávními reformami 60. a 90. Let a po rozpadu Československa se zdá, že princip zachování historické zemské hranice při stanovení administrativních celků je již definitivně opuštěn.

6. Resumé

Local and reform of 1949 was one of a series of modifications of administrative division of Czechoslovakia in the 20th century . In 1945, none of the major political parties doubted its necessity . Large differences in the attitudes of the parties , however, are in the overall concept of public authority in the understanding of the role of government in society or in the degree of centralization , respectively . Decentralization of the state. The reform of the administrative system after 1945 was inevitable. In addition to the response to the new position of Slovaks in Czechoslovakia was to respond to the changed demographic and social situation in the Czech lands. Expulsion of the population and not fully complete znovuosídlením borderland was the requirement modifications districts of municipalities and political districts .

Another question is whether the abolition of countries and their replacement by the county was the right solution. In terms of the requirements of modern management is appropriate that administrative districts were populated and flat if possible similar and their definition should respond to social development , which the Communist reform in this respect meet . On the Durham side in a number of countries, e legal reforms implemented by the historians created units and local units about the size of Bohemia , Moravia and Slovakia is no exception (eg Austria , Germany). The historical principle is associated sense of identity population with the territory , which at the political level mainly carried out through self- control . With the denial of the historic principle but also left the Communist Party of the principle of autonomy , which was contrary to the totalitarian character of the state . After 1948 it was no longer relevant whether a system of regional or municipal establishment maintained . Communist concept of unified state power and the corresponding role of the National Committee gave a unique dimension to the character of the state in the post-February Czechoslovakia. Therefore, the implementation of a number of reasons regional system an important part of the process of taking and keeping the Communist Party in power.

Communists implemented administrative reform therefore did not only self- liquidation , respectively . Complete (total) nationalization of public power , but also the disposal of existing countries for centuries in almost unchanging borders. And after the experience with local and regional reforms 60 and 90 Years after the breakup of Czechoslovakia , it seems that the principle of conservation of the historical border in the determination of administrative units is definitively abandoned.

7. Prameny a literatura

7.1. Literatura

BENEŠ, Edvard, OLIVOVÁ, Věra. Demokracie dnes a zítra. 8. české vyd. Praha: Společnost Edvarda Beneše, 1999.

BUDINSKÝ, Libor. Krvavý masakr poznamenal vznik Československa. Lidové noviny, 4. března 1999.

Dekrety prezidenta republiky 1940-1945. Brno, Ústav pro soudobé dějiny v nakladatelství DOPLNĚK, 1995.

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, JANÁK, Jan, DOBEŠ Jan, Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. 2. vyd.. Praha: NLN, 2005.

KAPLAN, Karel. Nekrvavá revoluce: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Toronto: Sixty-Eight Publishers, 1985.

KAPLAN, Karel. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948: diskuse v Národní frontě a názory expertů. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ve spolupráci se Státním ústředním archivem, 1993.

KOLEJKA, Josef. „Moravský pakt“ z roku 1905. Praha: Československý časopis historický, č. 4, 1956.

KOŘALKA, Jiří. Češi v habsburské říši a v Evropě 1815-1914. Sociálně historické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích. Praha, Argo, 1996.

KURAL, Václav. Konflikt: místospolečenský?: Češi a Němci v Československém státě, 1918-1938. Svazek 1. Vyd. 1. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1993.

LOUBAL, František. Decentralizace vnitřní správy v ústavě a v prováděcím ústavním zákoně. Svobodná samospráva 1947.

MALÍŘ, Jiří, MAREK, Pavel. Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004. Brno: Doplněk, 2005.

MALÝ, K. a kol. : Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, Praha, 1997.

MALÝ, Karel a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4., přeprac. vyd., V nakl. Leges vyd. 1. Praha: Leges, 2010.

MEISSNER, A. O budoucí ústavu ČSR. Praha, Čs. sociální demokracie, 1946.

MLEZIVA, Štěpán. Téměř zapomenutá reforma: Z historie veřejné správy, 7. 8. 1997.

MIXA, V. Čechy, Morava, Slovensko. Lidová demokracie 1. 12. 1946.

MÜLLEROVÁ, Z. Krajské či zemské zřízení. Národní výbory 1947.

Nástin komunálního programu Československé sociální demokracie. Brno, nákladem vlastním, 1946.

NEDVĚD, J. (1968): Cesta ke sloučení sociální demokracie s komunistickou stranou v roce 1948. Praha, Academia, 1968.

O dokonalejší lidovou správu v pražském kraji KSČ. Praha. KSČ-kraj Praha, komise lidové správy, 1946.

Pavlíček, Václav, O dekretch prezidenta republiky. Pavlíček, Václav. In: Právní aspekty odsunu sudetských Němců / Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1995.

PEROUTKA, Ferdinand. Výbor 1918-1923. Praha: Lidové noviny, 1998.

PRŮCHA P., SCHELLE K. Historie a současnost veřejné správy. Brno: Masarykova univerzita, 1993.

RATAJ, Jan. O autoritativní národní stát. ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938-1939. Praha: Karolinum, 1997.

Retrospektivní lexikon obcí Československé socialistické republiky 1850-1970 (podle správního členění k 1.1. 1972.), I-II, Praha 1978.

RYCHLÍK, Jan. Češi a Slováci ve 20. století. Ústav T.G. Masaryka, 1997-1998.

SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948. Praha: Eurolex Bohemia, 2002.

SCHELLE, K. Organizace veřejné správy v letech 1848-1948. Brno. Masarykova Univerzita, 1993.

SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.

SCHELLE, Karel. Příprava zákona o župním zřízení z roku 1920. Časopis Matice moravské. Praha: 1986.

VOJÁČEK, Ladislav, SCHELLE, Karel, KNOLL, Vilém. České právní dějiny. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010

ZIMEK, Josef. Ústavní vývoj českého státu. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1996.

7.2. ČESKÁ A SLOVENSKÁ PERIODIKA Z LET 1945 AŽ 1948

Čas

Lidová demokracie

Lidová správa

Národní obroda

Národní výbory

Nové prúdy

Právník

Právní obzor

Právo lidu

Rudé právo

Svobodná samospráva

Svobodné slovo

Svobodný zítřek

7.3. Základní právní předpisy

Zákon č.126/1920 Sb. Ze dne 29.února 1920o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

Zákon č. 125/1927 Sb. Ze dne 14.července 1927 o organizaci politické správy

Nařízení ministra vnitra č. 185/1942 Sb. Ze dne 3. Srpna 1944 o obnovení právního pořádku.

Ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. Věst. Čsl. Ze dne 4.prosince 1944 národních výborech a prozatímním národním shromáždění.

Ústavní zákon č. 280/1948 Sb. Ze dne 21.prosince 1948 o krajském zřízení.

Nařízení vlády č. 300/1948 Sb. Ze dne 28.prosince 1949 o referátech krajských národních výborů pro všeobecné vnitřní věci.

Nařízení vlády č. 301/1948 Sb. Ze dne 28. prosince o bezpečnostních referátech krajských národních výborů.

Nařízení vlády č. 303/1948 Sb. Ze dne 28. prosince 1948 o plánovacích referátech krajských národních výborů.

Nařízení vlády č. 305/1948 Sb. Ze dne 28. prosince o některých přesunech působnosti ve veřejné správě.

Nařízení vlády č. 306/1948 Sb. Ze dne 28. prosince o přechodu a zániku působnosti obchodních a živnostenských (průmyslových) komor.

Nařízení vlády 3/1949 Sb. ze dne 18. ledna 1949 o územní organizaci okresů v českých zemích.

Zákon č. 76/1949 Sb. ze dne 24. března o organizaci správy v hlavním městě Praze.

Nařízení vlády č. 139/1949 Sb. ze dne 7. června 1949 o organizaci lidové správy v okresech.

Nařízení vlády č. 14/1950 Sb. ze dne 28. února 1950 o organizaci místních národních výborů

7.4. Internetové zdroje

<http://www.psp.cz/docs/status.html>

<http://www.beck-online.cz/>

<http://www.klaudyan.cz>

<http://www.svedomi.cz>

7.5. Prameny

KAPLAN, K. (1993): příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů. Soubor dokumentů. Sešity ústavu soudobé dějiny Akademie věd České republiky. Svazek 7. 348 stran.

Národní shromáždění 1948-1954 – těsnopisecké zprávy, tisky.

Prozatímní Národní shromáždění 1945-1946 – těsnopisecké zprávy.

Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – těsnopisecké zprávy.

Ústavodárné Národní shromáždění 1946-1948 – tisky

8. Seznam příloh

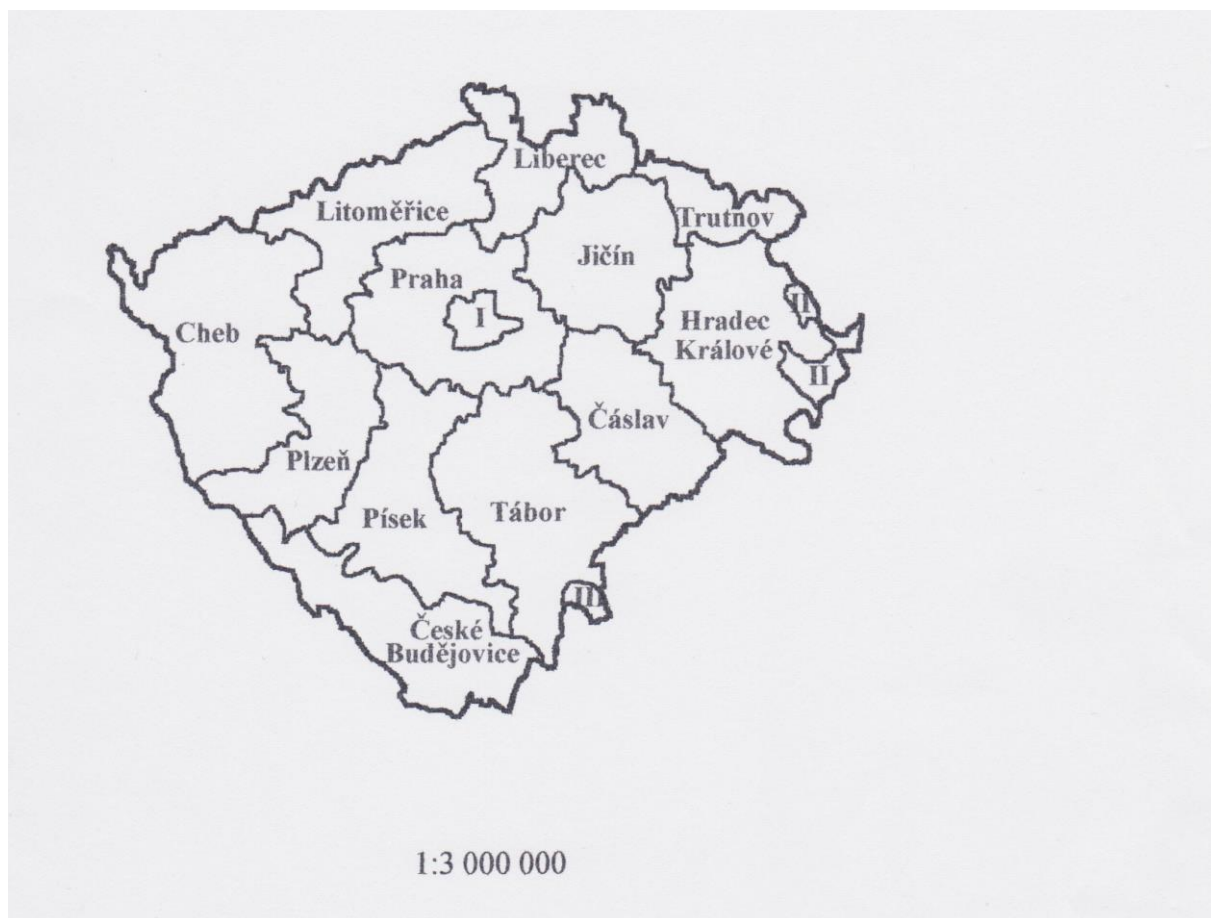
8.1. Mapy

Mapa 1: Krajské rozdělení Čech z roku 1918.

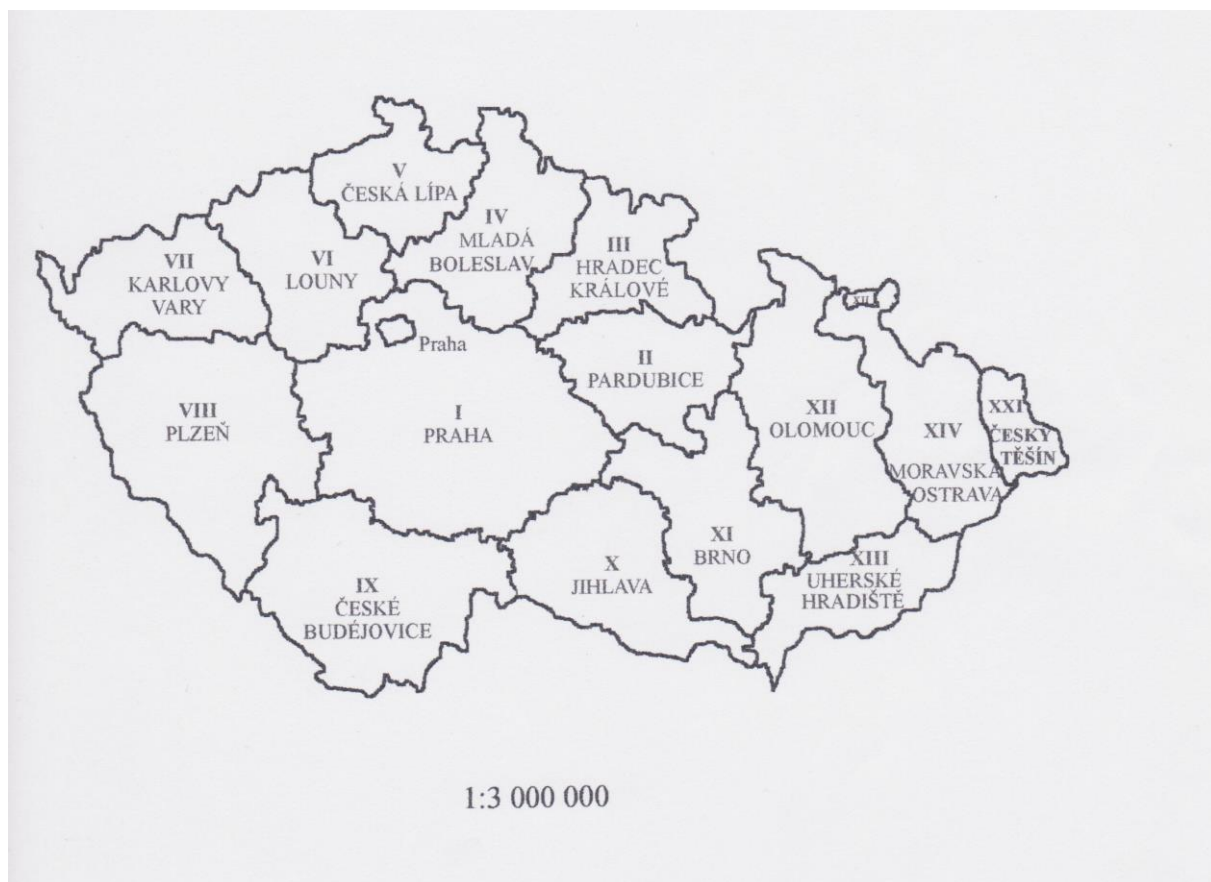
Mapa 2: Členění českých zemí podle župního zákona z roku 190.

Mapa 3: Členění českých zemí podle zákona o organizaci politické správy z roku 1927

Mapa 1: Krajské rozdělení Čech z roku 1918.



Mapa 2: Členění českých zemí podle župního zákona z roku 190.



Mapa 3: Členění českých zemí podle zákona o organizaci politické správy z roku 1927

