



**SLEZSKÁ
UNIVERZITA**

OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ
FAKULTA V KARVINĚ

Dějiny veřejné správy

Distanční studijní text

Lubomír Nenička

Karviná 2020

Obor: Studijní opora tematicky spadá do studijních oborů Veřejná ekonomika a správa.

Klíčová slova: Vývoj veřejné správy, státní správa, samospráva, územně-správní celky, reformy veřejné správy

Anotace: Tématem distanční opory je vývoj veřejné správy v českých zemích od středověku po současnost.

Autor: **Mgr. Lubomír Nenička, Ph.D.**

Obsah

ÚVODEM.....	5
RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....	6
1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY V HISTORICKÉM KONTEXTU.....	7
1.1 Vymezení veřejné správy.....	7
1.2 Tendence historického vývoje veřejné správy.....	9
1.3 Veřejná správa v demokratickém systému.....	10
2 FORMOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE STŘEDOVĚKU.....	14
2.1 Utváření správního systému v počátcích českého státu.....	15
2.2 Zakládání měst a podoby městské správy.....	17
2.3 Správní vývoj ve 14. – 15. století.....	20
3 CENTRALIZACE SPRÁVY PO NÁSTUPU HABSBUKŮ.....	24
3.1 Situace v českém království v 2. polovině 15. století.....	25
3.2 Nástup Habsburků na český trůn a jeho důsledky.....	25
3.3 Vítězství centralizace správy po bitvě na Bílé hoře.....	28
4 SPRÁVNÍ REFORMY MARIE TEREZIE A JOSEFA II.	33
4.1 Nástup Marie Terezie a jeho důsledky.....	34
4.2 Správní reformy v době vlády Marie Terezie.....	35
4.3 Reformní vláda Josefa II.	37
5 ZMĚNY SPRÁVNÍHO SYSTÉMU PO NÁSTUPU KONSTITUČNÍ MONARCHIE.....	41
5.1 Počátky ústavnosti a změny centrální správy.....	42
5.2 Politický vývoj v 50. a 60. letech 19. století.....	43
5.3 Proměna správního systému v druhé polovině 19. století.....	45
6 SPRÁVNÍ SYSTÉM MEZIVÁLEČNÉHO ČESKOSLOVENSKA.....	50
6.1 Československá správa po vzniku samostatného státu.....	51
6.2 Systém politické správy v době první republiky.....	54
6.3 Územní samospráva za I. republiky.....	56
7 DEFORMACE SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ V LETECH 1938-1945.....	60
7.1 Dopady Mnichovské dohody.....	61
7.2 Správní vývoj po vzniku Protektorátu Čechy a Morava.....	63
7.3 Prozatímní státní zřízení v exilu a cesta k obnově Československa.....	66

8	PROMĚNY VEŘEJNÉ SPRÁVY V DOBĚ KOMUNISTICKÉHO REŽIMU.....	70
8.1	Proměny správního systému v letech 1945-1948.....	71
8.2	Nástup komunistického režimu a jeho důsledky.....	73
8.3	Správní vývoj po roce 1960	74
9	REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989	78
9.1	Zhroucení komunistického režimu a východiska správní reformy	79
9.2	Změny správního systému na začátku 90. let.....	81
9.3	Další fáze reformy veřejné správy	82
	LITERATURA	87
	SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY	90
	PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....	92

ÚVODEM

Veřejná správa představuje jednu z nejdůležitějších složek státního uspořádání. Studijní distanční opora je určena studentům navazujících studijních programů Veřejná ekonomika a správa. Lze ji doporučit i zájemcům o historii a politiku. V jednotlivých kapitolách budou podrobně představeny různé etapy dějin veřejné správy v českých zemích od jejího počátku v raném středověku až po současnost, které budou představeny v širším kontextu politického vývoje českého státu.

RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Cílem předkládané studijní opory je zprostředkovat studentům základní vědomosti z vývoje veřejné správy v českých zemích. Úvodní kapitola představí základní pojmy a teoretická východiska daného tématu. Další kapitola ukáže počátky veřejné správy v podmínkách formování českého státu. Zvláštní pozornost bude věnována městům a městské správě. Následné kapitoly se budou zabývat proměnami správního systému v různých etapách vlády dynastie Habsburků od 16. století. Samostatná kapitola přiblíží správní systém první Československé republiky, jeho typické rysy a proměny. Další části se zaměří na deformace a specifika správní soustavy v éře nacistické okupace a v období komunistického režimu. Závěrečná kapitola pojedná o reformách veřejné správy po roce 1989. Studijní opora by tak přehledem historického vývoje veřejné správy měla přispět k hlubšímu pochopení současné problematiky fungování veřejné správy v ČR.

1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÉ SPRÁVY V HISTORICKÉM KONTEXTU

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Veřejná správa představuje jednu z nejvýznamnějších složek státního uspořádání. Veřejná správa je také předmětem specializovaných vědeckých oborů, které ji vymezují a klasifikují různými způsoby. Úvodní kapitola této studijní opory stručně představí různá pojetí a základní teoretické aspekty veřejné správy. Dále budou přiblíženy hlavní rysy historického vývoje veřejné správy na evropské úrovni. Závěr kapitoly bude patřit charakteristice demokratické veřejné správy.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Vymezit různá pojetí a typy veřejné správy
- Charakterizovat hlavní obecné tendence vývoje veřejné správy
- Přiblížit typické rysy demokratické veřejné správy

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Správní věda, organizační pojetí veřejné správy, funkční pojetí veřejné správy, státní správa, samospráva

1.1 Vymezení veřejné správy

Veřejnou správu lze jednoduše charakterizovat jako správu veřejných záležitostí. Jsou odlišována různá pojetí veřejné správy:

- **Funkční** – představuje vlastní vykonávání správní činnosti.
- **Organizační** – je tvořena správními orgány, které veřejnou správu v různých stupních vykonávají.

Funkční pojetí je také nazýváno jako **materiální**, a lze je vymezovat buď pozitivně s ohledem na veřejné úkoly, které má zajišťovat – nebo negativně jako souhrn činností, které nelze charakterizovat jako zákonodárné či soudní. Organizační pojetí bývá označováno jako **formální**. (Hendrych, 2014, s. 11-12). V rámci funkčního pojetí lze veřejnou správu vymezit jako soubor činností týkajících se veřejných činností a určovaných veřejným zájmem. Nejen tímto veřejným zaměřením se liší od soukromé správy, která se vztahuje k soukromým záležitostem a je vykonávána v soukromém zájmu soukromými osobami. Veřejnou správu odlišuje také fakt, že ji její subjekty vykonávají jako povinnost a že také přitom disponují veřejnou mocí.



K ZAPAMATOVÁNÍ

Veřejná správa je vymezována buď ve funkčním (materiálním) pojetí jako vlastní vykonávání správní činnosti, anebo v organizačním (formálním) pojetí jako soustavu správních orgánů vykonávajících správní činnost.

Veřejnou správu tvoří dvě základní složky – **státní správa a samospráva**. Státní správu lze definovat jako druh společenského řízení, realizovaného státem, v němž se projevuje výkonná moc státu (Průcha, 2012, s. 50). Činnost státní správy zahrnuje řídicí a regulující prvky. Subjektem státní správy je stát, reprezentovaný příslušnými orgány na centrální i místní úrovni. Státní správu tvoří:

- Ministerstva jako orgány ústřední státní správy
- Ostatní ústřední orgány státní správy (v ČR např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální apod.)
- Územní orgány státní správy (mohou mít obecnou či specializovanou působnost)

Samosprávu lze jednoduše definovat jako typ veřejné správy realizované jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Fungování samosprávy je fakticky možné jen v rámci demokratického systému, který zaručuje pluralitu zájmů i partnerský vztah mezi státem a veřejnoprávními subjekty samosprávy. Pozice samosprávy také ukazuje míru správní decentralizace. Podstatou samosprávy je samostatné řízení vlastních záležitostí s ohledem na vlastní zájmy v souladu s platnými zákony. Samosprávy tedy reprezentují vůli a zájmy příslušných samosprávných společenství (Průcha, 2012, s. 68-69). Jsou rozlišovány dva **základní typy samosprávy**:

- Územní samospráva
- Zájmová samospráva

Rozdíly mezi těmito typy se týkají jejich odlišného organizačního pojetí. Zatímco organizační struktura územních samospráv se odvíjí od územního členění státu, zájmové samosprávy jsou organizovány oborově. Odlišnosti se týkají také obsahu věcné náplně obou typů samospráv. Územní samosprávy charakterizuje všeobecné zaměření, zatímco pro zájmové samosprávy je typické úzce pojaté specializované zaměření (Průcha, 2012, s. 69-70).

Veřejnou správou se zabývají různé vědecké disciplíny, které k ní přistupují z různých perspektiv. Formální rozměr veřejné správy zdůrazňuje právní věda, která ji pojímá jako činnost státních či jiných veřejnoprávních orgánů, jež jsou v této činnosti řízeny formálními příkazy, zpravidla v podobě právních norem či vnitřních předpisů. Naproti tomu **správní věda** se zaměřuje na vlastní průběh správních činností, přiměřenost jejich forem a účinnosti správních struktur (Hendrych et al., 2014, s. 11). Veřejné správě se věnují také další vědní obory jako např. veřejná politika, politologie či sociologie. V této studijní opoře bude veřejná správa nahlížena primárně z historické perspektivy, která ukáže její vývoj v jednotlivých obdobích českých dějin.

DEFINICE



Státní správa – druh společenského řízení, realizovaného státem, v němž se projevuje výkonná moc státu.

Samospráva – typ veřejné správy realizované jinými veřejnoprávními subjekty než státem.

1.2 Tendence historického vývoje veřejné správy

Tato podkapitola představí obecné tendence správního vývoje, jež se v základních rysech prosazovaly také v českých zemích. Správní systém se začal v Evropě utvářet v návaznosti na formování centralizovaného státu, které začalo už v době vrcholného středověku. Právě tehdy v důsledku ustálení hranic územně vymezených celků s určitým centrem vyvstala potřeba utváření stabilních mocenských struktur a ozbrojených sil, které by zajistily udržení daného území. To vyžadovalo potřebné materiální zdroje, jejichž zajištění se stalo jedním z důvodů vzniku státního aparátu (Hloušek – Kopeček, 2007, s.110.). **Důsledkem formování státu se tak stalo postupné vytváření správního systému.** Právě v souvislosti se stabilizací panovnické vlády vznikly první centrální úřady – tzv. dvorské úřady. Měly přesně určené kompetence, v určitých ohledech zastupovaly panovnickou moc. Základem středověkého správního systému byla patrimoniální (vrchnostenská) správa, jež byla vykonávána pozemkovými vrchnostmi. Tato správa zahrnovala vlastnictví majetku i dozor nad poddanými. Feudální společnost charakterizoval také „mocenský dualismus“, v jehož

rámci mocenskou protiváhou panovníka byly stavy – tedy pozemková šlechta a později také zástupci měst.

V 16. století se v řadě zemí (např. v Habsburské monarchii, Francii) začaly prosazovat prvky moderní centralizované správy. Jejím typickým rysem byla silná panovnická vláda, jež se projevovala v rámci tzv. absolutistické monarchie. Vývoj v některých zemích šel však jiným směrem a panovnická moc zde postupně slábla. Nejprve k těmto změnám došlo v Anglii a v Nizozemí v 16. a 17. století. Zásadní omezení vrchnostenské správy přinesly proměny státní moci, jež se od konce 18. století začaly prosazovat v důsledku vlivu Velké francouzské revoluce. Ideovým základem těchto změn se stalo **osvícenství** jako nový myšlenkový směr, který hlásal rozumové poznání světa a kriticky se stavěl vůči absolutismu a společenské nerovnosti. Osvícenství se nejprve šířilo v zemích jako Velká Británie a Nizozemí, kde jeho rozvoj usnadňovaly převládající principy tolerance a občanských svobod. Zřejmě největšího rozmachu dosáhlo osvícenství na přelomu 18. a 19. století. Za jednoho z prvních osvícenských filozofů bývá považován anglický filozof **John Locke** (1632-1704), který ve svém díle formuloval mj. **zásadu dělby moci** jako jeden ze základních pilířů liberální demokracie. Locke vymezil moc zákonodárnou (měla mít největší význam), moc výkonnou (měla být pověřena dozorem nad prováděním zákonů) a moc federativní (měla mít na starost zahraniční politiku a otázky mezinárodní bezpečnosti). Lockovu teorii dělby moci doplnil později francouzský osvícenec **Charles Louis Montesquieu** (1689-1755), který k legislativě a exekutivě **připojil nezávislou moc soudní**. Důrazem na nezávislost justice Montesquieu zásadně přispěl k vymezení základů právního státu jako jedné z dalších klíčových charakteristik moderní demokracie (Hloušek-Kopeček, 2007, s. 60-62).



K ZAPAMATOVÁNÍ

Správní systém se začal v Evropě utvářet v návaznosti na formování centralizovaného státu. Od novověku správní vývoj v řadě evropských zemí začala charakterizovat postupující centralizace a byrokratizace. Později i pod vlivem osvícenství se začaly prosazovat snahy o oslabení absolutistického vládnutí a demokratizace veřejné správy.

Z historického hlediska se veřejná správa dělila na správu vnitřní, správu vojenskou, správu finanční, správu zahraniční a správu justiční. Postupně se jednotlivé složky správy dále diferenciovaly. Konkrétně v případě vnitřní správy se začalo rozlišovat nařizovacím či mocenským pojetím a pojetím pečovatelským (Průcha, 2012, s. 50-51). Situace v jednotlivých zemích se přitom lišila.

1.3 Veřejná správa v demokratickém systému

Podoba právního uspořádání je úzce spojena s politickým systémem. Jak konkrétně ukáží příslušné kapitoly této studijní opory, typ vládního zřízení a charakter státní moci vždy

zásadně ovlivnil pojetí správního systému. Způsob vládnutí určoval např. míru decentralizace, vztah mezi státní správou a samosprávou i jiné aspekty fungování veřejné správy. Vazba správního a politického systému byla zmíněna také v předchozí podkapitole v souvislosti s charakteristikou samosprávy, které se v plné míře může rozvinout jen v rámci demokratického uspořádání. Veřejná správa v tomto případě zahrnuje základní demokratické principy:

- Garance občanských svobod
- Ochrana a respekt k lidským právům
- Oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci
- Vůle většiny jako základ politiky státu
- Garance práv menšin

Demokratická veřejné správy by měla mít pevný právní základ, který lze charakterizovat následujícími znaky:

- Zásada ústavnosti zákonů
- Princip zákonnosti správy
- Nezávislost soudů
- Zákaz zpětné platnosti zákonů
- Zásada právní ochrany a kontroly

Veřejnou správu v rámci demokratického systému charakterizují také tzv. principy dobré správy, které i v českém prostředí začaly být formulovány pod vlivem evropského práva. Konkrétní vymezení principů dobré správy přináší Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z roku 2007, které definovalo celkem osm jejich principů: *zákonnost, rovnoprávnost, nestrannost, proporcionalitu, právní jistotu, přiměřenost, participaci, úctu k soukromí a transparentnost* (Průcha, 2012, s. 52).

SHRNUTÍ KAPITOLY



Veřejná správa je vymezována buď **ve funkčním pojetí jako** vlastní vykonávání správní činnosti, a v **organizačním pojetí** jako soustavu správních orgánů vykonávajících správní činnost. Veřejnou správu tvoří dvě základní složky – **státní správa a samospráva**. Subjektem státní správy je stát, reprezentovaný příslušnými orgány na centrální i místní úrovni.

Podstatou samosprávy (územní či zájmové) je samostatné řízení vlastních záležitostí s ohledem na vlastní zájmy v souladu s platnými zákony. Veřejnou správou na různých úrovních se zabývají různé vědecké disciplíny – mezi nimi také správní věda, která se zaměřuje na vlastní průběh správních činností a účinnost správních struktur.

Správní systém se začal v Evropě utvářet v návaznosti na formování centralizovaného státu, které začalo už v době vrcholného středověku. V souvislosti se stabilizací panovnické vlády vznikly první centrální úřady. Od novověku správní vývoj v řadě evropských zemí začala charakterizovat postupující centralizace a byrokratizace, která sloužila k upevnění panovnické moci. Později i pod vlivem osvícenství se začaly prosazovat snahy o oslabení absolutistického vládnutí. Proměny státní moci vedly v 19. století k postupné demokratizaci veřejné správy, která začala uplatňovat základní principy demokracie a právního řádu.



OTÁZKY

1. Vlastní vykonávání správní činnosti vymezuje
 - a) Formální pojetí veřejné správy
 - b) Funkční pojetí veřejné správy
 - c) Organizační pojetí veřejné správy
2. Charakterizujte hlavní rozdíl mezi státní správou a samosprávou.
3. Územní samosprávy ve srovnání se zájmovými samosprávami charakterizuje
 - a) Všeobecné zaměření
 - b) Oborové zaměření
 - c) Podřízenost vůči orgánům státní správy
4. Zásadu dělby moci jako první formuloval
 - a) Isaac Newton
 - b) Max Weber
 - c) John Locke

5. Mezi základní znaky právního základu demokratické veřejné správy **nepatří**

- a) Povolení zpětní platnosti zákonů
- b) Nezávislost soudů
- c) Zásada ústavnosti zákonů

Odpovědi:

1 b, 2 – státní správu realizuje stát a jeho orgány a v jejich činnosti se projevuje výkonná moc státu, samosprávu naproti tomu lze definovat jako typ veřejné správy realizované jinými veřejnoprávními subjekty než státem, 3 a, 4 c, 5 a.

2 FORMOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY VE STŘEDOVĚKU



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Vznik veřejné správy souvisel s formováním centralizované státní moci. Počátky české státnosti se datují k období raného středověku, kdy se také začaly utvářet zárodky správního systému. Jeho podoba se dále rozvíjela v návaznosti na státní moci a jejich struktur. Následující kapitola se bude zabývat utvářením veřejné správy v počátcích českého státu za vlády dynastie Přemyslovců. Pozornost bude věnována vzniku vrchnostenské správy. Samostatná podkapitola přiblíží počátky měst a městské správy. Závěr kapitoly se zaměří na správní vývoj ve 14.-15. století.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Popsat utváření správního systému v prvních staletích českého státu
 - Přiblížit počátky vrchnostenské správy v 12. století
 - Popsat okolnosti zakládání měst v českých zemích
 - Charakterizovat hlavní rysy správního vývoje ve 14. a 15. století
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Dvorské úřady, hradská soustava, vrchnostenská správa, dvorské úřady, města, lokátor, rychtář, purkmistr, konšelé, Země Koruny české

2.1 Utváření správního systému v počátcích českého státu

Základy českého státu se začaly formovat v době raného středověku a působily přitom vlivy germánských, keltských, a především slovanských kmenů. Právě se Slované jsou také spojeny vlastní počátky české státnosti. Slovanské osídlování území budoucího českého státu začalo v 6.-7. století. V první polovině 7. století se část českého území patrně stala součástí kmenového svazu pod vedením franského kupce Sába, jenž je také nazýván jako Sábova říše. Prvním prokazatelným státním útvarem na českém území se však v 9. století stala **Velká Morava**. Tzv. Velkomoravská říše se také díky misi byzantských bratří Konstantina a Metoděje zařadila mezi křesťanské státy. Struktura státního aparátu Velké Moravy vycházela pravděpodobně ze vzorů franské říše, případně i byzantské říše. Moc představoval panovník, v tomto případě kníže z rodu Mojmírovců. Jeho poradním orgánem bylo shromáždění velmožů, jež bylo nazývané také jako dvorské sjezdy. Na knížecím dvoře byly také podle franského vzoru vytvořeny první dvorské úřady, které lze označit za prvotní základy centrální správy. Na knížecím dvoře patrně fungovala také dvorská kancelář v čele s kancléřem, jimž byl zpravidla církevní hodnostář. (Schelle, 2016, s.13-14). Místními správními jednotkami byla opevněná hradiště. K rozpadu velkomoravské říše došlo na začátku 10. století pod náporom maďarských nájezdů.

V 90. letech 9. století se území Čech ovládané rodem Přemyslovců vymanilo z vazalského vztahu vůči Velké Moravě. Od poloviny 10. století **vládnoucí rod Přemyslovců** začal začleňovat území dalších českých kmenů pod svou přímou správu. Jediným nositelem moci a představitelem státu byl také zde kníže. Počátky české státnosti jsou spojovány se sv. Václavem – knížecím patronem českého státu. Mocenská struktura měla zpočátku v zásadě stejnou podobu jako v případě Velké Moravy. Moc byla v rukou knížete z rodu Přemyslovců a jeho družiny. Také zde se v nepravidelných intervalech scházely dvorské sjezdy jako základ pozdějších samostatných institucí.

Hranice českého knížectví odpovídaly současnému stavu v oblasti Krušných Hor a Krkonoš. K častým územním změnám naopak docházelo v oblastech, kde scházely přirozené přírodní hranice. Území za Moravskou branou bylo dobyto v první polovině 11. století. Morava jako integrální součást raně středověkého českého státu byla později rozdělena do tzv. údělů. Jednalo se o územní celky, které byly svěřovány do správy bratrů nebo synů vládnoucího knížete. Vznikaly už v 10. století – jejich rozsah byl proměnlivý. Na Moravě se zformovaly tři úděly – olomoucký, brněnský a znojemský.

Zhruba v polovině 11. století vznikly také první dvorské úřady, jež se postupně staly základem centrální správy. K nejstarším historicky doloženým dvorským úřadům patřily funkce lovčího, mistra kuchyně a mečníka. Z těchto titulů vyplývá jejich zaměření na zajištění chodu dvora a na čestnou službu panovníkovi. Ustavení prvních dvorských hodnostářů mělo také za cíl připoutat moravské úředníky k centru. Současně se objevily i ryze správní úřady – např. palácový hrabě, jenž byl správcem panovnického sídla a náčelník knížecí družiny na cestách. Kromě hodností převážně prestižního charakteru (jako např.

mečník, lovčí, číšník, maršálek), vznikly také hodnosti se širším správním dosahem činnosti – komorník, sudí a kancléř.

- **Komorník** – postupně se stal správcem knížecí komory, tj. finančních důchodů vladaře. Doklady o existenci tohoto úřadu pochází už z první poloviny 12. století.
- **Dvorský sudí** – převzal část soudních pravomocí knížete. Na rozdíl od ostatních úřadů ho charakterizovala značná stabilita jeho obsazení. Poprvé je připomínán k roku 1170.
- **Kancléř** – rádce a důvěrník knížete, zvláště v diplomatických záležitostech. Odpovídal za obsah a vytváření panovnických listin a vzhledem byla podmínkou k obsazení tohoto úřadu nejen gramotnost, ale také znalost latiny jako mezinárodně užívaného jazyka. Proto byl do funkce kancléře jmenován vždy církevní hodnostář. Úřad kancléře je znám poprvé od první poloviny 12. století. (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 36).

Správní systém na místní úrovni tvořila **hradská soustava**. Jejím základem byla původně významná přemyslovská hradě. Hrady měly zprvu především vojenský význam, současně však začaly plnit i správní funkci. Na Moravě se správní soustava opřená o hradě začala vytvářet už v době Velkomoravské říše. V čele hradské správy stáli **kasteláni jako hradští správci**, zástupci knížete nebo šlechty. Byli původně vojenskými veliteli a později také nejvyššími úředníky místní správy, zodpovědní za výkon spravedlnosti či výběr daní. Jejich pravomoci se však odvíjeli od závislosti na panovnické svrchovanosti. Kasteláni byli zpravidla knížetem dosazováni do svého úřadu z členů jeho družiny na krátkou dobu (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 36).



K ZAPAMATOVÁNÍ

Základy správního systému na centrální úrovni v Českém knížectví reprezentovaly dvorské úřady, které měly povahu čestných hodností i vlastních správních úřadů (komorník, sudí, kancléř). Na místní úrovni se správní systém opíral o hradskou soustavu.

V 80. letech 11. století byl český stát z podnětu říšskoněmeckého císaře Fridricha Barbarossy dočasně rozdělen na tři polosamostatné části – české knížectví, markrabství moravské a pražské biskupství. Územní celistvost českého státu byla brzy obnovena, i po opětovném spojení si Morava zachovala v rámci českého státu výlučné postavení. Nedělitelnost českých zemí potvrzovala **statuta knížete Konráda II. Oty (1189)** jako nejstarší zákoník vydaný v českých zemích, který platil pro všechny části českých zemí. Měl také klíčový význam pro **vznik vrchnostenské správy s panstvími jako základními správními jednotkami**. Potvrzením dědičné držby nemovitostí dosáhla šlechta nezávislosti na panovnické

moci. V důsledku tohoto rozhodnutí se začala formovat rodová šlechta, která se proměnila se v nezávislé vlastníky půdy a na ní usedlých poddaných (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 44). Statuta také vymezila do jisté míry částečně autonomní postavení Moravského markrabství, v jehož čele měli stát mladší příslušníci panovnického rodu. Sám Konrád II. Ota byl také původně moravským markrabětem. Nastupující vrchnostenská správa přispěla k postupnému zániku hradské soustavy, jakkoli hrady samotné si do vzniku měst zachovávaly své správní postavení. S ústupem hradské soustavy zanikla také funkce kastelánů, jejichž místa v rolích hradních správců zaujali **purkrabí**.

K ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1189 byla vydána statuta knížete Konráda II. Oty jako nejstarší zákoník v českých zemích. Kromě toho že deklaroval nedělitelnost českého státu, také potvrzoval šlechtě dědičnou držbu jejího vlastnictví a tím umožnil vznik vrchnostenské správy s panstvími jako základními správními jednotkami.

Na začátku 13. století se český stát stal královstvím. **Dědičnost královského titulu potvrdila Zlatá bula sicilská z roku 1212.** Moravské markrabství a pražské biskupství byly uznány za nedílné součásti českého státu. Český panovník stal navíc jedním z kurfiřtů, kteří měli právo volit římského krále. Dědičné držby královského titulu dosáhl už na konci 12. století jako první Přemysl I. Otakar. Nejvýznamnějšími úředníky na hradech se stali purkrabí – byli jmenováni majiteli hradů, vykonávali rozhodnutí zemských soudů. Nejvýznamnějším správním úřadem byla královská kancelář. Vlastní královská správa se vztahovala na přímý králův majetek, královské hrady a později také na královská města. Jeho součástí byly i tzv. mincovní a horní regál (právo razit mince a těžít drahé kovy). **Jako určitý protipól královské moci se prosazovaly stavy** (šlechta a města), které reprezentovaly jejich vlastní instituce.

- **Zemský soud** – rozhodoval trestní záležitosti šlechty a záležitosti svobodných statků
- **Zemský sněm** – shromáždění šlechty svolávané králem, jednal nejčastěji o daních a vojenských taženích za hranice země.

2.2 Zakládání měst a podoby městské správy

Ve 13. století se v českých zemích prosazovala **kolonizace** jako proces osidlování dosud volného území, zpravidla v pohraničních oblastech. Byla spojena se zakládáním nových

obcí a měst. Přebudování původních sídel a vytváření nových souviselo s populačním růstem, který byl také důsledkem zvyšujících se výnosů zemědělství. Zvyšující se zemědělská produkce se stalo rovněž impulsem k rozvoji obchodu, jehož centry se stala právě nově zakládána města. Zde se také soustřeďovala řemesla, důsledněji se oddělující od zemědělské výroby (Lokoč, Lokočková a Kolářová Šulcová, 2010, s. 25).

V českých zemích se při tomto osidlování a zakládání nových obcí uplatňovali také němečtí kolonizátoři. Nová města vycházela buď ze staršího osídlení, nebo byla založena tzv. na zeleném drnu. Klíčovou roli při zakládání měst hráli tzv. **lokátoři**, kteří v zastoupení panovníka či vrchnosti zajišťovali vhodná místa, jejich osídlení i zbudování nového sídla. Ve jménu vlastního zakladatele také uzavíraly dohodu s majiteli příslušných pozemků, kteří od něj obdrželi jednorázovou dávku za poskytnutí prostoru pro založení nové obce. Za své služby lokátor zpravidla získal finančně výhodný úřad rychtáře, který zastával zásadní pozici v městské správě (Charbuský, 2007, s. 8).



DEFINICE

Lokátor – zpravidla dvořan nebo bohatý měšťan, který v zastoupení panovníka nebo vrchnosti zajišťoval vybudování nového sídla.

Doklady o nejstarších městech na českém území pochází z prvních desetiletí 13. století. Nejstarší známá městská listina se datuje k roku 1213 pro město Uničov, které založil bratr krále Přemysla Otakara moravský markrabě Vladislav Jindřich. Z dalších měst, která byla založena už v prvních desetiletích 13. století, lze uvést Bruntál nebo Opavu. Uvedená sídla stejně jako další města v českých zemích získávala městská privilegia podle německého vzoru – konkrétně se prosazovalo především magdeburské městské právo, udělené ke konci 12. století (Večeřa, s. 8). V první vlně zakládání českých měst bylo ustaveno také Staré město pražské (původně Větší město pražské). O něco později bylo založeno Nové (Menší) město – pozdější Malá Strana. Samotné jméno Praha (pravděpodobně odvozené z pojmenování slapů – „prahů“ na Vltavě nebo odkazující k vypálení – „vypražení“ původního lesa) bylo nejprve užíváno výlučně jako označení pro původní Pražský hrad. Až v pozdější době byl tento název přenesen rovněž na sídliště utvářené v podhradí, jež bylo už v době raného středověku důležitým centrem na trase evropských obchodních cest.

Byly zakládány dva hlavní typy měst:

- **Královská města** – byla zakládána a vlastněna panovníkem, jejich obyvatelé byli osobně svobodní a byli podřízeni pouze králi.
- **Poddanská města** – byla zakládána šlechtou s královským svolením, jejich obyvatelstvo patřilo nadále mezi poddané vrchnosti (světské či církevní).

Královská města se později dále rozčlenila. Konkrétně se postupně ve 14. století osamostatnila hospodářsky silná tzv. **privilegovaná města**. Od jiných typů měst se lišila v tom, že nemusela odvádět pravidelné dávky, ale panovníkovi vyplácela poplatky podle jeho momentálních finančních potřeb. Specifickou skupinu tvořila města **věnná**, jež byla svěřována do majetku královny. Dále existovala města **horní**, která měla právo těžit vzácné kovy (Charbuský, 2007, s. 9). Do poloviny 13. století existovalo asi dvacet královských měst. Jejich počet významně vzrostl za vlády krále Přemysla Otakara II., jenž v Čechách a na Moravě založil 25-30 nových měst (Žemlička, 2010, s. 30). Základní síť měst byla dobudována v 80. letech 13. století.

Zástupcem panovníka (vrchnosti) ve městech byl rychtář, kterým byl zpravidla jmenován lokátor daného sídla. Rychtář byl především předsedou městského soudu a jako takový získával příjmy z podílu na soudních pokutách a z různých dávek. Jak už bylo řečeno, tento výnosný úřad zastával zpravidla lokátor. Rychtář (zvaný také fojt) jako zástupce panovníka či vrchnosti měl v rámci městské správy do 14. století výsadní postavení. Rychtářský úřad byl vlastníkem města buď pronajímán, nebo za vysoké poplatky postupován do dědičné držby (Hoffmann, 2008, s. 405).

Později se na úkor rychtářské moci začali prosazovat městské samosprávy představované konšely, které se začaly objevovat už ve 13. století. Reprezentovaly především vyšší a střední vrstvy. **Konšelé** patřili zpočátku k členům městského soudu – postupně se prosadili jako **zástupci samosprávy v čele s purkmistrem (starostou)**. Konšelé tedy městští radní byli nejprve voleni na jeden rok a potvrzováni panovníkem. Později byli jmenováni na návrh předchozí rady, aby tak byla zaručena návaznost při řízení obce. Stát se členem městské rady mohli jen plnoprávní obyvatelé města, kteří ve městě trvale bydleli a byli majiteli nemovitosti, z níž platili daň. Městské rady měly čtyři až dvanáct členů podle celkového počtu obyvatel obce. Purkmistrem se stával některý z konšelů, existence tohoto úřadu je datována už k poslední čtvrtině 13. století. Pravomoci městských rad se týkaly zajišťování veřejného pořádku, i provozování řemesel a obchodu. Městské rady také stanovily daně a určovaly výši poplatků z užívání společného městského majetku. Takto získané příjmy města především využívala k hrazení finančních nároků panovníka (Charbuský, 2007, s. 10-11). Ke konci 14. století se jako nový samosprávný orgán ustavila městská obec.

K ZAPAMATOVÁNÍ



V čele městské správy stál zpočátku rychtář, který zde zastupoval panovníka (v královských městech) nebo příslušnou vrchnost (v poddanských). Už ve 13. století se začaly formovat také městské samosprávy, reprezentované konšely a purkmistrem.

2.3 Správní vývoj ve 14. – 15. století

Po vymření Přemyslovců na začátku 14. století se změnila forma nástupnictví. Nový panovník před nástupem na trůn musel akceptovat tzv. volební kapitulace neboli podmínky stavů předkládané uchazeči o trůn. Nový panovník před přijetím skládal přísahu a potvrdil zemská práva a privilegia. Po korunovaci byl král přijat i v jednotlivých vedlejších zemích. Novým panovnickým rodem se za těchto podmínek stali **Lucemburkové**, jejichž vládu zde v roce 1310 zahájil Jan Lucemburský.

Za panování nové dynastie bylo také k českému království připojeno Slezsko. Slezská knížectví se stala součástí českého státu za vlády Lucemburků v důsledku štěpení polského státu. **Slezská knížectví přijala českou lenní svrchovanost za Jana Lucemburského ve 14. století.** Zachovala si vnitřní samostatnost a nevytvořila společný státní celek. Neexistovaly zde obdoby zemských sněmů ani soudů. Typickým rysem Slezska byla od počátku jeho roztržitost, stejně jako měnící se příslušnost k různým středoevropským státům. Původně bylo součástí Polska, jež bylo v roce 1138 rozděleno na čtyři úřední knížectví mezi syny předchozího knížete. Jedním z těchto úředí bylo také Slezsko, jež bylo samo ke konci 70. let 12. století dále rozděleno na knížectví mezi příslušníky panovnického rodu Piastovců. Termín Slezsko byl poté používán pro oblast s centrem ve Vratislavi (Wroclawi), označované později i dnes jako Dolní Slezsko (Žáček, 2005, s. 13). Odděleně se rozvíjelo Opolsko, které až od 70. let 15. století bylo nazýváno Horní Slezsko. Až v souvislosti s touto změnou začal být pro tehdejší Slezsko ve smyslu Vratislavsko používán geografický termín Dolní Slezsko. Horní Slezsko se ještě jako Opolsko dále rozdělovalo na menší celky. Jedním z nich se v 13. století stalo také **Těšínské knížectví** (Fukala, s. 24).



ZAPAMATOVÁNÍ

Za vlády Jana Lucemburského v první polovině 14. století se k českému státu připojila jednotlivá slezská knížectví, která se vyčlenila z Polska v důsledku rozdělení jeho území mezi příslušníky panovnického rodu.

Ze změn, kterým prošel správní systém za vlády Lucemburků, lze zmínit vytváření nových dvorských úřadů (např. mistr královské komory) či posilování důležitosti některých starších hodností (konkrétně **hofmistr** jako klíčový dvorský úředník). Od konce první poloviny 14. století se významnými představiteli státní správy stali královští hejtmani, kteří jako královští úředníci zastupovali panovníka v připojených územích, jako např. ve slezských knížectvích. Z hlediska územněsprávní struktury českého státu důležitou změnou bylo zavedení tzv. krajských popravců v Čechách z počátku vlády Karla IV. v polovině 14. století. **Krajští popravci** měli trestně-policejní pravomoc, zajišťovali dodržování králových příkazů a podíleli se na výběru daní. Jmenování těchto popravců v jednotlivých oblastech vedlo k postupnému územnímu vymezení krajů, které se v Čechách začaly formovat jako nové správní jednotky na přelomu 14.-15. století. Situace na Moravě byla v tomto směru

odlišná. Vzhledem k existenci krajských soudů zde funkce popravců zavedena nebyla, a k podobnému samovolnému vytváření krajů zde nedošlo (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 67). Za Karla IV. byly ustaveny také **Země Koruny české** (České království, Moravské markrabství, Opavské vévodství a slezská knížectví) jako forma státu, která nebyla přímo vázána na panovníkovu osobu.

Nástup husitství v první polovině 15. století oslabilo centrální moc a přineslo posílení pozice měst. Klíčová rozhodnutí vydávaly husitské sněmy a správní základnou se mělo stát formující se krajské zřízení. Mocenský vzestup měst v husitské éře souvisel také s ústupem panovnické moci.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Základy českého státu byly budovány v době raného středověku. Prvním prokazatelným státním útvarem na českém území se však v 9. století stala **Velká Morava**. Už tehdy se začaly utvářet podle zahraničních vzorů zárodky veřejné správy, které představovaly první dvorské úřady na centrální úrovni a opevněná hradiště na místní úrovni. Vlastní počátky české státnosti se začaly v rámci Přemyslovského knížectví v Čechách na přelomu 9. a 10. století. Základy správního systému na centrální úrovni zde reprezentovaly **dvorské úřady**, utvářené od poloviny 11. století. Tyto úřady měly povahu čestných hodností i vlastních správních úřadů (komorník, sudí, kancléř). Na místní úrovni správní systém tvořila **hradská soustava**.

Panovnická moc a podoba českého státu prošla významnými změnami na konci 12. století. V roce 1189 byla vydána **statuta knížete Konráda II. Oty** jako nejstarší zákoník v českých zemích. Kromě toho že deklaroval nedělitelnost českého státu, také potvrzoval šlechtě dědičnou držbu výsluh a tím umožnil **vznik vrchnostenské správy s panstvími jako základními správními jednotkami**. Statuta také vymezila do jisté míry částečně autonomní postavení Moravského markrabství. Český stát se také o něco později stal dědičně královstvím, což v roce 1212 potvrdila **Zlatá bula sicilská**.

Ve 13. století začala být i v souvislosti s procesem kolonizace dosud neosídleného území zakládána města jako nové typy sídel. Města byla zakládána buď jako **královská** (byla v majetku panovníka a jejich obyvatelé byli osobně svobodní), anebo **poddanská** (byla majetkem světské či církevní vrchnosti). Klíčovou roli při zakládání měst hrál tzv. **lokátor**, který poté v obcích působil zpravidla jako **rychtář**. Tento úředník ve městské správě zastupoval krále či vrchnost. Už ve 13. století se začaly formovat také **městské samosprávy, reprezentované konšely a purkmistrem**.

Po vymření Přemyslovců na začátku 14. století se pozměnila forma nástupnictví. Nového panovníka přijímaly, nebo přímo volily stavy. Za vlády prvního panovníka z nové dynastie

Lucemburků v první polovině 14. století svrchovanost českého státu přijala slezská knížectví, která se vydělila z Polska. Za Karla IV. byly ustaveny **Země Koruny české** (České království, Moravské markrabství, Opavské vévodství a slezská knížectví) jako forma státu, která nebyla přímo vázána na panovníkovu osobu.

OTÁZKY

- 1.) Mezi první dvorské úřady patřil
 - a) Purkmistr
 - b) Kancléř
 - c) Vladyka
- 2.) Ke vzniku vrchnostenské správy přispělo
 - a) Potvrzení dědičné držby šlechtických výsluh ve Statutech Konráda II. Oty
 - b) Dědičné udělení královského titulu Zlatou bulou sicilskou
 - c) Vymření panovnické dynastie Přemyslovců
- 3.) Rychtář byl v městské správě představitelem
 - a) Panovníka nebo vrchnosti
 - b) Samosprávy
 - c) Církve
- 4.) Co charakterizovalo královská města?
- 5.) Za jakých okolností bylo k Českému království připojeno Slezsko?
 - a) Získal je český král Přemysl Otakar II. po sňatku s polskou princeznou
 - b) Slezská knížectví se v první polovině 14. století vydělila z Polska a přijala českou svrchovanost
 - c) Slezská knížectví byla násilně připojena díky nájezdům husitských vojsk

Odpovědi:

1 b, 2 a, 3 a, 4 – královská města byla majetkem krále a jejich obyvatelé byli osobně svobodní, 5 b.

3 CENTRALIZACE SPRÁVY PO NÁSTUPU HABSBUKŮ



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V období vrcholného středověku i nastupujícího novověku se státní instituce dělily na královské a stavovské. Zlomem v dosavadním mocenském uspořádání se stal nástup Habsburků na český trůn v 16. století, který zahájil postupné prosazování centralizace a byrokratizace veřejné správy. Třetí kapitola nejprve stručně představí poměry v českém státě v druhé polovině 15. století, poté ukáže změny správního vývoje po nástupu Habsburků. Podrobně budou vylíčeny příčiny, průběh a výsledky střetu mezi panovnickým a stavovským pojetím státu a správy.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Přiblížit stručně situaci v českém státě v druhé polovině 15. století
 - Charakterizovat počátky centralizace a byrokratizace veřejné správy po nástupu Habsburků
 - Popsat příčiny a dopady stavovských povstání na správní vývoj
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Stavovská monarchie, Habsburkové, stavovská povstání, Obnovené zřízení zemské

3.1 Situace v českém království v 2. polovině 15. století

Po porážce radikálních husitů v bitvě u Lipan v roce 1434 se otevřela cesta k dalším změnám správního systému. Byla obnovena královská moc, ale její charakter se změnil. Dědické právo bylo uplatňováno jen částečně a nového panovníka přijímaly nebo volily stavy. Později se proměnila pozice hejtmanů, kteří původně zastupovali nepřítomného krále. Postupně se změnil ve stálé úředníky podléhající stavovskému vlivu. Ve Slezsku se už v době husitských válek ustavila funkce vrchního hejtmana. Tím byl od konce 15. století vždy domácí šlechtic, v letech 1536-1608 tento úřad zastával vratislavský biskup z titulu knížete niského. V Čechách byli hejtmani (v počtu jednoho až šesti) jmenováni z domácí šlechty při krátké nepřítomnosti panovníka.

Výjimečná situace nastala na začátku 50. let 15. století, kdy byl hejtman boleslavského kraje **Jiří z Poděbrad** zvolen zemským správcem v Čechách a v této funkci vládl za nezletilého krále Ladislava Pohrobka (vnuk Zikmunda Lucemburského). Po jeho smrti v roce 1453 byl Jiří z Poděbrad zvolen českým králem. Novým panovníkem se tak stal někdejší zemský správce a umírněný husita. V 60. letech musel čelit tlakům katolíkům i mocenským nárokům uherského krále Matyáše Korvína. Před svou smrtí nabídl českou korunu polské dynastii Jagellonců. Jako první z nich na český trůn usedl Vladislav Jagellonský, který získal také uherskou korunu.

Na vládní moci a jejím výkonu se v té době vedle panovníka podílely další privilegované vrstvy – stavy. Personální obsazení správních institucí v 15. a 16. století charakterizoval **nárůst vlivu stavů**, jež zahrnovaly výlučně svobodné obyvatele s politickými právy. V Čechách husitství urychlilo vymezení tří stavů – panského, rytířského a měšťanského. Městský stav byl tvořen královskými a věnnými městy a povyšování měst na královská bylo výsadou panovníka. Od konce 80. let 15. století byly stále početnější zemské úřady obsazovány výhradně příslušníky šlechtických stavů. Už Zikmund Lucemburský se v rámci své volební kapitulace zavázal, že zemskými úředníky budou jmenováni výlučně zástupci domácích stavů (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 88-89). Nejvýznamnější stavovskou institucí byly zemské sněmy, zasedající v jednotlivých zemích. Původní význam zemských soudů naopak značně poklesl. **Český stát přelomu 15. a 16. století lze označit za stavovskou monarchii.** Vztah mezi jednotlivými stavy ovlivnilo Vladislavské zřízení zemské (1500). Šlo o souhrn právních předpisů, který posiloval postavení panského stavu na úkor měst. Jejich zástupci se mohli účastnit sněmů jen při projednávání městských záležitostí.

3.2 Nástup Habsburků na český trůn a jeho důsledky

Mezníkem v dějinách českého státu se stal **nástup Habsburků** do jeho čela. Příslušníci habsburského rodu usedli na český trůn už dříve. Nejprve to byl Rudolf Habsburský po vymření přemyslovské dynastie, později ve 30. letech 15. století se stal českým králem Habsburk Albrecht, jenž byl zetěm Zikmunda Lucemburského a otcem Ladislava Pohrobka. V obou případech panovali habsburští vladaři jen krátce a nestali se zakladateli

nové panovnické dynastie. To se změnilo v roce **1526**, kdy byl rakouský arcikníže **Ferdinand I. Habsburský zvolen českým sněmem novým králem**. Na Moravě a v dalších vedlejších zemích byl přijat na základě dědických nároků (byl manželem Anny Jagellonské). Ferdinand byl nejen českým panovníkem, ale stal se také uherským králem a vládl také v rodových rakouských državách. Habsburkové patřili k nejmocnějším panovnickým rodům v Evropě. Ferdinandův bratr Karel se stal španělským králem a císařem Svaté říše římské (šlo o spíše volný svazek různých států s centrem v dnešním Německu). Příchod Habsburků také zahájil nové směřování správního vývoje, který začaly charakterizovat postupující **centralizace a byrokratizace**.

Tyto tendence se projeví už v roce **1527**, kdy byla zřízena **česká komora** jako úřad pro správu královského hospodářství. Mezi komorní majetek patřily příjmy z měst, klášterů, celního, horního a mincovního regálu. Ustavení nového úřadu bylo reakcí na nedostatky fungování dosavadní finanční správy, kterou na centrální úrovni po skončení husitských válek reprezentovali mistři královské komory. Na začátku 16. století byly zřízeny nové funkce finančních ředitelů, což mělo také umožnit stavům získat kontrolu i nad královskou komorou. Vývoj královských příjmů byl však značně nepříznivý. Na konci vlády Jagellonců korunu zatěžovalo výrazné zadlužení. Vzhledem k tomu rozhodl Ferdinand I. o zřízení české komory, která měla zajistit zlepšení komorního hospodářství. Od počátku byla podřízena dvorské komoře jako centrálním habsburské instituci. **V českém prostředí šlo o první skutečně byrokratický úřad** (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 105). Nelibost stavů vzbudilo také to, že nový úřad byl obsazen vesměs cizinci – odborníky, kteří byli loajální panovníkovi. Působnost komory původně zahrnovala země Koruny české jako celek, v dalších desetiletích byly však vzhledem k rozsáhlosti agendy z jejích pravomocí vydělovány (s výjimkou Čech) jednotlivé země. Zde byly zřizovány jiné úřady. Konkrétně ve Slezsku byla na konci 50. let 16. století založena **slezská komora**, na Moravě byla v následujícím desetiletí ustavena funkce rentmistra jako později samostatného finančního úřadu.



Česká komora – úřad pro správu královského (komorního) hospodářství, zřízený z iniciativy Ferdinanda I. v roce 1527. Lze ho označit za první skutečně byrokratický úřad na českém území.

Po nástupu Habsburků začalo docházet k omezování pravomocí českých zemských sněmů. Sídelním městem monarchie se stala Vídeň a byly vytvořeny nové centrální úřady:

- **Dvorská komora** – byla zřízena v roce 1527 jako nadřízený úřad finančních správ (komor) jednotlivých zemí.

- **Tajná rada** – řídila zahraniční politiku a rozhodovala o zásadních otázkách vnitřní politiky
- **Dvorská rada** – měla být nejvyšší odvolací soudní instance. Toto pojetí nebylo prosazeno, neboť české i uherské soudnictví zůstávalo v rukou stavů. Působnost rady se vztahovala jen na rakouské země.
- **Dvorská kancelář** – vyvinula se z rakouské kanceláře, ani v tomto případě se centralistické pojetí neprosadilo.
- **Dvorská válečná rada** – vznikla v roce 1556 v souvislosti s proměnou lenního vojska na žoldnéřské.

ZAPAMATOVÁNÍ



Po nástupu Habsburků na český trůn se začaly postupně prosazovat snahy o centralizaci a byrokratizaci veřejné správy.

Centralizační snahy Ferdinanda Habsburského vyvolávaly nespokojenost stavů. Napětí ovlivňovaly také **nástup reformace**, která se zde rozšířila z německých zemí v první polovině 16. století, vyvolala náboženský a mocenský střet mezi katolíky (Habsburkové) a protestanty (část stavů). Spory mezi katolickým císařem Karlem V. z rodu Habsburků a německými protestantskými knížaty vyústily v otevřený konflikt známý jako šmalkaldská válka. Města a část šlechty v Čechách odmítly královo svolání zemské hotovosti proti německým protestantům. Opoziční stavy požadovaly omezení panovníkových pravomocí. Stavy vedlejších zemí se (až na některá města) k revoltě nepřipojily. Po bitvě u Mühlberku, kde byli němečtí protestanti poraženi císařem Karlem V. bylo **první stavovské povstání v roce 1547 poraženo**. Vůdcům povstání byl zabaven majetek, někteří byli popraveni. **Byla razantně omezena městská samospráva**, do čela královských měst byli dosazeni královští rychtáři. Po prvním stavovském povstání se také poprvé objevila **funkce místodržících**, kteří byli pověřeni vedením zemské správy (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 88). První stavovské povstání tak skončilo vítězstvím krále Ferdinanda I., který se později po abdikaci svého bratra Karla V. stal také římským císařem.



ZAPAMATOVÁNÍ

Centralizační snahy Ferdinanda Habsburského vyvolávaly nespokojenost stavů, která i v souvislosti se situací v říši vedla k vypuknutí prvního stavovského povstání v roce 1547. Skončilo porážkou stavů, z nichž nejvýrazněji byla panovníkovou odvetou postižena města.

3.3 Vítězství centralizace správy po bitvě na Bílé hoře

Opětovné posilování vlivu nekatolických stavů se začalo prosazovat na přelomu 16. a 17. století, a na síle nabralo za panování krále a císaře Rudolfa II. V době jeho vlády byl v roce 1609 pod nátlakem stavů přijat Majestát pro náboženskou svobodu pro České království. Rudolf se později pokusil toto rozhodnutí zvrátit, ale po neúspěchu vojenského řešení v podobě vpádu pasovských vojsk byl v roce 1611 donucen abdikovat ve prospěch svého bratra Matyáše. Přetrvávající stavovský odpor proti habsburskému centralismu vyústil v roce 1618 v další otevřené povstání. Impulsem k němu stalo uzavření dvou protestantských kostelů, které bylo chápáno jako porušení Majestátu (Klíma, 2000, s. 16). Protest vznesený sjezdem nekatolických stavů odmítli císařští místodržící i sám císař. Na základě rozhodnutí nového sjezdu byla delegace stavů vyslána za místodržícími, prohlásila je za nepřátele vlasti a vyhodila je z oken jednoho z paláců Pražského hradu.

Tato **pražská defenestrace z 23. května 1618 zahájila druhé stavovské povstání**. Vlády v Čechách se ujala vláda 30 direktorů. Po smrti císaře Matyáše z roku 1619 měl nastoupit jako panovník Ferdinand Štýrský (vnuk Ferdinanda I.), ale stavy byl prohlášen za sesazeného a na jeho místo byl zvolen Fridrich Falcký. K povstání se připojily stavy vedlejších zemí, Horních i Dolních Rakous a Uher. Rozuzlení přinesla 8. listopadu **1620 bitva na Bílé hoře**, která skončila vítězství armády Habsburků a Katolické ligy nad stavovskými vojsky. Bitva ukončila nejen druhé stavovské povstání, ale také vleklé soupeření mezi panovníkem a stavy o způsob vládnutí a správy v zemi. Dopady stavovské porážky byly tentokrát citelnější než v předchozím případě. Všichni členové vlády třiceti direktorů byli zatčeni, stejně jako členové stavovských komisí. Celkem byly uvězněny desítky předáků povstání, v červnu 1621 bylo 27 z nich odsouzeno a veřejně popraveno na Staroměstském náměstí v Praze. Další povstalci byli omilostněni, jejich statky však byly zkonfiskovány a odprodány stoupencům Habsburků. **Konfiskace majetku povstalců** byly značně rozsáhlé – v Čechách se týkaly 680 osob, na Moravě 280. Celkem bylo zabaveno více než 900 panství. Současně vznikala i nová panství, jejichž vlastníci nenáleželi k tradiční zemské šlechtě (Klíma, 2000, s. 32-33). Byla také zahájena nucená **rekatolizace**.

ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1618 začalo pražskou defenestrací druhé stavovské povstání, které bylo habsburskou armádou a vojskem Katolické ligy poraženo v roce 1620 v bitvě na Bílé hoře.

V tzv. pobělohorském období se znovu změnil charakter panovnické moci. Držba českého trůnu v habsburské dynastii se stala dědičnou a dosavadní přijímání stavy bylo zrušeno. V souladu s nástupem absolutistické vlády (charakterizované neomezenou mocí panovníka) se začalo prosazovat postátňování veřejné správy, které se však plně uskutečnilo až v druhé polovině 18. století. Na centrální úrovni největší význam získala v prvním období tajná rada, v jejímž rámci byly zastoupeny všechny nejvyšší úřady – český stát zde reprezentoval nejvyšší český kancléř (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007). Význam tajné rady později klesl.

Jako základ nového správního pojetí na zemské úrovni bylo přijato **Obnovené zřízení zemské**. Pro Čechy bylo vydáno v roce 1627, pro Moravu o rok později. Ve Slezsku a na Opavsku zůstalo v platnosti předbělohorské právo do začátku 70. let 17. století. Posílilo pozice centrálních úřadů a v zemské správě **zrovnoprávnilo němčinu s češtinou**. **Jediným legálním náboženstvím bylo uznáno katolictví**. Došlo také k posílení panovnických pravomocí a centrálních úřadů. Panovník se stal v podstatě jediným zákonodárcem. Jmenoval zemské úředníky, kteří byli odpovědní pouze jemu. Kompetence sněmů byly omezeny na jednání o požadavcích císaře. Vlastní jednání o jednotlivých otázkách se konala v rámci různých komisí a konferencí (např. tajná konference). Jako správní a soudní orgán rakouských zemí působila od roku 1620 rakouská dvorská kancelář. V rámci dvorské komory fungovala od počátku 18. století samostatná oddělení pro české země. Na konci 17. stol. byla vytvořena deputace jako nový úřad starající se o vojenský rozpočet – ten byl kryt především přímými daněmi. **Nejvýznamnějším úřadem českého státu zůstávala nadále česká dvorská kancelář**. Byla nejvyšším orgánem správy a soudnictví. Královská nařízení podléhala kontrasignaci nejvyššího kancléře – vliv stavů na jeho činnost zanikl. Od roku 1624 kancelář sídlila ve Vídni.



Obnovené zřízení zemské – zemská ústava pro jednotlivé české země (pro Čechy z roku 1627, pro Moravu z roku 1628), která posílila centrální úřady a v zemské správě zrovnoprávnila češtinu s němčinou.

K nejvyšším zemským úředníkům přibyl prezident nad apelacemi a prezident české komory. Formálně byl nejvýznamnějším úředníkem nejvyšší purkrabí. **Po Bílé hoře se zemští**

úředníci změnili v královské úředníky – přísahali věrnost panovníkovi, ne stavům. Nejvyšší zemští úředníci nebyli už jmenováni na doživotí, ale na 5 let. V roce 1625 byly zrušeny funkce karlštejnských purkrabí, kteří byli jako zemští úředníci ustaveni za Jiřího z Poděbrad. Korunovační klenoty byly současně z Karlštejna přeneseny do chrámu sv. Víta.

Vlastní zemská správa získala rovněž nové podoby. V Čechách byl v roce 1622 jmenován královský místodržitel nově odpovědný jen císaři. Později zde začali úřadovat zemští úředníci jako místodržící v původním pojetí. Na Moravě se stal nejprve místodržitelem olomoucký biskup kardinál František z Ditrichštejna. Po jeho smrti zemskou správu na Moravě převzal nový úřad – moravský královský tribunál v čele se zemským hejtmanem. Ten už neřídil zemskou správu jako individuální úředník jako v předchozím období, ale jako představený nového úřadu. Jeho sídlem se od roku 1642 stalo **Brno**, které tím **získalo pozici hlavního města Moravy**. Ve Slezsku byl na konci 20. let 17. století úřad zemského hejtmana přeměněn na vrchní úřad se sídlem ve Vratislavi. Od roku 1622 vystupovaly **Opavsko a Krnovsko** společně jako **součást Slezska**, později příslušnost ke Slezsku uznaly i opavské stavy. Kompetence zemských sněmů jako stavovských institucí byly výrazně omezeny – přišly o zákonodárnou iniciativu. Jejich vliv výrazně omezovaly byrokratické zemské úřady ovládané dvorem (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007).



ZAPAMATOVÁNÍ

Po bitvě na Bílé hoře se zemští úředníci změnili v královské úředníky, kteří přísahali věrnost panovníkovi, ne stavům.

Krajští hejtmani byli nadále považováni za představitele stavů. Po roce 1627 zanikly krajské sjezdy jako důležité orgány krajské samosprávy. Od konce 17. století byli krajští hejtmani jmenováni na pět let. V roce 1714 byly Čechy rozděleny na 12 krajů. Postátňování krajských hejtmanů na Moravě probíhalo rychleji než v Čechách a jejich kompetence byly menší (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007). V polovině 17. stol. zde existovalo pět krajů – Brněnský, Olomoucký, Hradištský, Jihlavský a Znojemský (později přibyl Přerovský). Města Po dočasném zrušení městské autonomie byl obnoven stav z doby po r. 1547. Postupně o něco vzrostl počet privilegovaných měst. Zároveň se zvýšil vliv panovníka na městskou správu – téměř do všech měst už byli jmenováni rychtáři.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Po nástupu Habsburků na český trůn se začaly postupně prosazovat snahy o centralizaci a byrokratizaci veřejné správy. Za první projev této tendence lze označit **vytvoření české komory v roce 1527** jako prvního skutečně byrokratického úřadu, který měl na starost

správu královského (komorního hospodářství). Dalším projevem centralizace bylo vytvoření nových dvorských úřadů, z nichž nejvýznamnější byla dvorská komora jako nadřízený orgán finančních správ v jednotlivých zemích a tajná rada. Centralizační snahy Ferdinanda Habsburského vyvolávaly nespokojenost stavů. Napětí ovlivňovalo také **nástup reformace** v římskoněmecké říši. V souvislosti s konfliktem mezi císařem z rodu Habsburků a německými protestanskými knížaty vypuklo v roce 1547 v Čechách první stavovské povstání, které skončilo porážkou protestantských stavů. Královská odplata dopadla především na města, jejichž samospráva byla výrazně omezena.

V roce 1618 začalo pražskou defenestrací **druhé stavovské povstání**, které bylo habsburskou armádou a vojskem Katolické ligy **poraženo v roce 1620 v bitvě na Bílé hoře**. Jako následný vývoj charakterizoval nástup absolutistického pojetí panovnické moci a postátňování veřejné správy. Jako základ nového správního pojetí bylo přijato **Obnovené zřízení zemské**, která posílila centrální úřady a v zemské správě zrovnoprávnila češtinu s němčinou.



OTÁZKY

- 1.) Za první byrokratický úřad v českých zemích lze považovat
 - a) Úřad mincmistra
 - b) Českou královskou radu
 - c) Českou komoru
- 2.) Porážka prvního stavovského povstání v roce 1547 vedla ve městech
 - a) K omezení samosprávy
 - b) Ke zrušení úřadu rychtáře
 - c) Ke zrušení měst jako samostatného stavu
- 3.) Co ukončilo v roce 1620 druhé stavovské povstání?
- 4.) Obnovené zřízení zemské z roku 1627 přineslo
 - a) Zrovnoprávnění němčiny a češtiny

Centralizace správy po nástupu Habsburků

- b) Zrovnoprávnění katolictví a protestantství
- c) Zavedení němčiny jako jediného úředního jazyka

5.) Novou tendencí zemské a krajské správy v pobělohorském období se stalo

- a) Posílení stavovského vlivu
 - b) Podřízení panovnickému vlivu – postátnění
 - c) Vytvoření zcela nové správní struktury
-

Odpovědi:

1 c, 2 a, 3 – bitva na Bílé hoře, 4 a, 5 b.

4 SPRÁVNÍ REFORMY MARIE TEREZIE A JOSEFA II.

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Centralizační tendence správního vývoje získaly novou dynamiku od poloviny 18. století v době panování Marie Terezie a jejího syna Josefa II. Reformy prosazené v době jejich vlád odrážely snahy o zefektivnění řízení státu v duchu nastupující modernizaci. Charakteristickou tendencí se stal důraz na byrokratizaci správy. Tato kapitola ukáže v úvodní části okolnosti nástupu Marie Terezie na trůn a jejich vliv na později prosazené správní reformy, které budou popsány v další podkapitole. Závěr bude patřit představení reformní vlády Josefa II.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět

- Přiblížit počátky vlády Marie Terezie a jejich důsledky
 - Charakterizovat hlavní správní reformy z doby vlády Marie Terezie
 - Přiblížit hlavní rysy reformní vlády Josefa II. ve správní oblasti
-

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Osvícenský absolutismus, slezské války, magistráty, ministerstva, okresy, obecní zřízení, statutární města

4.1 Nástup Marie Terezie a jeho důsledky

V roce 1713 císař Karel VI. tzv. pragmatickou sankcí stanovil nedílnost habsburské monarchie a zavedl nový nástupnický řád, který umožňoval převzetí vlády v ženské linii. Na základě pragmatické sankce později na trůn nastoupila Marie Terezie. Tato panovnice je považována za představitelku osvícenského absolutismu jako formy vlády kombinující silnou panovnickou moc a snahy o reformní přístup v duchu osvícenských zásad. V habsburské monarchii se tento typ vlády prosadil za panování Marie Terezie a jejího syna Josefa II.



Pragmatická sankce – dokument vydaný císařem Karlem VI. v roce 1713, určujícím nedělitelnost habsburských držav a nástupnictví i v ženské linii. Na základě tohoto dokumentu mohla na trůn nastoupit Marie Terezie.

Počátky vlády Marie Terezie ohrozilo zpochybňování jejich panovnických nároků. Bavorský kurfiřt Karel Albrecht neuznal pragmatickou sankci a nárokoval si nástupnictví v habsburské monarchii. V roce 1741 vpadl do Čech, jeho tažení podporovala Francie a Sasko. Po dobytí Prahy se Karel Albrecht prohlásil novým českým králem. Jmenoval novou českou dvorskou kancelář a českou zemskou vládu (tzv. dvorskou deputaci). Po opětovném získání Prahy na trůn v roce 1743 dosedla s většinovou podporou české šlechty Marie Terezie. Bavorského tažení využil pruský král Fridrich II. k anexi Slezska. **Vratislavský mír (1742) potvrdil rakouskou porážku, Prusko získalo kontrolu nad celým Slezskem kromě Opavska a Těšínska.** Ztrátu Slezska potvrdily i výsledky dalších konfliktů (např. tzv. sedmiletá válka v letech 1756-1763). Problémy spojené s válečnými konflikty v počátcích vlády Marie Terezie byly také impulsem k zavedení nových správních reforem.



ZAPAMATOVÁNÍ

Panovnické nároky Marie Terezie se zpochybnil bavorský kurfiřt, který se na začátku 40. let 18. století pokusil neúspěšně získat českou korunu. Bavorského tažení využil pruský král Fridrich II. k anexi Slezska – kromě Opavska a Těšínska.

4.2 Správní reformy v době vlády Marie Terezie

Základními trendy reforem státní správy zůstávaly centralizace a byrokratizace. Cílem reformy bylo odstranění stavovského vlivu ve veřejné správě, mobilizace vnitřních zdrojů ve válce o Slezsko a překonání hospodářského zaostávání monarchie. Reformy státní správy vedly k faktickému konci relativně samostatné pozice zemí Koruny české. **Autorem reforem podle pruského vzoru byl slezský hrabě Fridrich Vilém Haugwitz**, který se stal prezidentem nově utvořeného královského úřadu v Opavě. Motivem k reformám byla také snaha udržovat i v době míru armádu o síle 108 000 mužů. Rekrutování vojska a hospodářskou správu vojska měla nově zajišťovat vláda a ne stavy jako dříve (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 141). Správní reformy tak byly vyvolány snahou zvýšit konkurenceschopnost a vojenský potenciál habsburské monarchie v souvislosti s konflikty, které vedla. **V roce 1742 vznikl nový úřad – státní kancelář**, z níž se později zformovalo ministerstvo zahraničí. Jeho šéfové ovšem zasahovali i do vnitřních záležitostí. Fungoval dále jako jeden z mála úřadů s působností pro západní i východní část monarchie.

Česká i rakouská dvorská kancelář byly zrušeny (uherská kancelář byla zachována). **Politická a finanční správa byla spojena** a mělo ji zajišťovat nově zřízené *Directorium in publicis et cameralibus*. Soudní záležitosti měl nově spravovat Nejvyšší soudní úřad. **Součástí reforem bylo i zrušení starých zemských úřadů**. V Čechách byly zrušeny místodržitelství a česká komora a jejich agendu převzala nově zřízená **královská reprezentace a komora**. Šlo o byrokratický orgán obsazený placenými úředníky v čele s předsedou. Stejně nazvaný úřad byl ustaven také na Moravě. Ve Slezsku správní i finanční agendu získal už královský úřad od svého založení v roce 1742, později byl jen přejmenován stejně jako nové zemské úřady v Čechách a na Moravě (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007).

Ukázalo se však, že Haugwitzova správní organizace byla dražší než předchozí systém. **Státní kancléř Václav Antonín Kounic** proto **inicioval druhou fázi reforem** i vzhledem k finančním problémům monarchie v době pokračujících bojů o Slezsko. Také v průběhu nových reformních kroků byl zachován centralizační kurz. Reforma byla zahájena v roce 1760, kdy byla ustavena státní rada jako poradní orgán pro správu vnitřních věcí. V dalším roce byla **opět rozdělena politická a finanční agenda**. *Directorium* bylo zrušeno a znovu byla vytvořena společná česko-rakouská dvorská kancelář jako nejvyšší politický úřad pro západní část říše. Finanční správa byla rozdělena mezi tři úřady – Dvorská komora, Generální pokladna, která měla ve své agendě veškerý příjem a výdej peněz, a Dvorská účetní komora. Později byl zřízen nový kontrolní a řídicí úřad – generální účetní ředitelství. Zákonodárnou moc měla zůstat jen v rukou panovníka a dvorských úřadů, jejich nařízení měly provádět orgány nižší správy. Součástí druhé fáze reforem byla i nová organizace zemských úřadů. Královské reprezentace a komory byly přeměněny v zemská gubernia. Ve Slezsku byl obnoven královský úřad se sídlem v Opavě. V čele českého gubernia stál nejvyšší purkrabí, zasedalo zde i šest placených radů.

Reformy se dotkly také krajské správy, která byla v polovině 18. století postátněna. Krajští hejtmani se tak stali jmenovanými a placenými úředníky. Postupující byrokratizace zasáhla

rovněž městskou správu. Už za vlády Marie Terezie se prosazovaly **snahy o postátnění městské správy**, které se projevovaly byrokratizací městského úřadu a důrazem na právnické vzdělání městských úředníků. Měst se dotkla už první vlna správních reforem. V polovině 18. století bylo nařízeno snížit počet příslušníků samosprávy – tedy radních na osm z dosavadních dvanácti. Ve funkci purkmistra (starosty) se měli nově vždy po čtvrt roce střídát čtyři radní. Ve stejném období bylo jmenování do vybraných městských úřadů podmíněno získáním právnického vzdělání (Štouračová, 2003, s. 169-170).



ZAPAMATOVÁNÍ

V souvislosti s dopady válek ze začátku vlády Marie Terezie byly v habsburské monarchii přijaty reformy veřejné správy, které měly posílením byrokratizace zefektivnit její fungování. Byly mj. zrušeny stávající zemské úřady a prosazovaly se také snahy o postátnění zemské správy.

K zásadním změnám za vlády Marie Terezie došlo v oblasti školství. Už v roce 1760 byla vytvořena Studijní dvorská komise, která později byla podřízena přímo panovníci. Snahy o zlepšení vojenské konkurenceschopnosti a ekonomické prosperity se staly impulsem k reformě školství. Jedním z klíčových předpokladů k zavedení nového vzdělávacího systému se stalo zrušení jezuitského řádu v roce 1773. Jeho majetek zahrnující četné školy, koleje i další nemovitosti byl postoupen státu. Získané finanční prostředky byly převedeny do studijního fondu Studijní dvorské komise a přispěly tak k vytvoření nové školské soustavy. **V roce 1774 byl přijat Všeobecný školní řád**, který otevřel cestu k zavedení povinné školní docházky pro děti od 6 do 12 let. Její faktické prosazení ovšem komplikovala řada praktických překážek. Také samotná formulace Všeobecného školního řádu vyjadřovala spíše přání než závazný pokyn: „*Rádi bychom viděli, kdyby rodičové děti svých do škol posílali.*“ (Šimáně, 2016, s. 15). Všeobecný školský řád však především ustavil systém obecných škol, který představoval pevnou organizaci základního školství na českém území. Nový školský systém charakterizovala unifikace, která se projevovala zavedením němčiny jako jediným vyučovacím jazykem, jednotnými osnovami i učebnicemi. Výlučné postavení německého jazyka bylo v souladu se snahou podřídit monarchii jednotné byrokracii (Šimáně, 2016, s. 15).

ZAPAMATOVÁNÍ



Za vlády Marie Terezie byly položeny základy školské správy. Přijetí Všeobecného školního řádu v roce 1774 ustavilo systém obecného školství a otevřelo cestu k zavedení povinné školní docházky.

4.3 Reformní vláda Josefa II.

Reformní politiku Marie Terezie rozvíjel její syn a od roku 1765 spoluvladař **Josef II.** Známy je především jeho **toleranční patent** (1781), jenž legalizoval některá protestantská vyznání a pravoslaví. Evangelíci byli občansky zrovnoprávněni s katolíky. Dva roky nato bylo rozhodnuto zrušit kláštery, jejich majetek měl být použit k financování církevní správy. Jinou významnou změnou bylo **zrušení nevolnictví**. Poddaní mohli svobodně uzavírat sňatky, odcházet z panství, dávat děti na řemesla či na studia. **Nadále zůstávala zachována vrchnostenská správa na jednotlivých panstvích.** Za vlády Josefa II. došlo také ke **sloučení Moravy a Slezska**. Obě země mělo nově řídit moravskoslezské gubernium v Brně v čele s moravským zemským hejtmanem. Královský úřad v Opavě byl zrušen, slezský zemský sněm zůstal zachován.

Reformy za vlády Josefa II. se týkaly i centrální a zemské správy. Koordinaci práce mezi centrálními úřady byl pověřen tajný kabinet. Politická a finanční správa byla sloučena ve spojeném dvorském úřadě. Stavovské zemské výbory byly zrušeny a jejich agendu převzala gubernia – ta současně ztratila soudní kompetence. Kompetence zemských sněmů byly za Josefa II. výrazně omezeny a jejich činnost nakonec dočasně ustala. Později byly obnoveny (stejně jako zemské výbory), ale měly jen omezenou možnost zasahovat do legislativních záležitostí. Změny se dotkly také soudního systému. Bylo odděleno civilní a trestní soudnictví. Civilní soudy se v první instanci dělily na místní (magistráty, justiční úřady pozemkové vrchnosti) a privilegované (mj. zemské soudy). Druhou instancí byly apelační soudy v Praze a v Brně. V další etapě byly zakládány kriminální soudy. Za Josefa II. se vytvořila moderní policie. Podle vídeňského vzoru vznikla policejní ředitelství v Praze, Brně a v Opavě. Později byl založen policejní a cenzurní dvorský úřad.



ZAPAMATOVÁNÍ

Reformy veřejné správy pokračovaly i za vlády císaře Josefa II. V době jeho panování byla na centrální úrovni opět dočasně spojení politická a finanční správa. Bylo také rozhodnuto o sloučení Moravy a Slezska do jednoho správního celku.

Už v polovině 18. století byla postátněna krajská správa, hejtmani se stali placenými úředníky. Byrokratizace v této oblasti pokračovala i za Josefa II., pravomoci krajských úřadů byly za jeho vlády zvýšeny. Čechy byly nově rozděleny do 16 krajů, na Moravě zůstalo 6 krajů a ve Slezsku 2. V návaznosti na změny z dob panování Marie Terezie významnou transformací prošla také městská správa. Došlo k reorganizaci městských rad – část radních měla mít částečně univerzitní vzdělání a začala být placena. V první polovině 80. let byl také ustaven nový **orgán městské správy – regulovaný magistrát**, kterému byla svěřena politická, soudní i finanční správa ve městě. Poprvé byl tento úřad vytvořen v roce 1783 ve Vídni. Magistrát tvořila tři senáty (senát pro záležitosti veřejněpolitické a ekonomické, senát pro civilní soudnictví a senát pro trestní soudnictví). V jeho čele stanul primátor, s dvěma náměstkami a rady (Štouračová, 2003, s. 172). V následujícím roce byl magistrát zřízen také v Praze. V rámci přebudování městské správy byla v roce 1784 sloučena čtyři dosud samostatná pražská města – Staré Město pražské, Nové Město pražské, Malá Strana a Hradčany. Magistráty byly podle pražského vzoru zaváděny i v dalších velkých městech.



Regulovaný magistrát – nový orgán městské správy, ustavený v 80. letech 18. století za vlády Josefa II.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Na základě Pragmatické sankce vládu v habsburské dynastii převzala poprvé panovnice Marie Terezie. Její nárok zpochybnil bavorský kurfiřt, který se na začátku 40. let 18. století pokusil neúspěšně získat českou korunu. Bavorského tažení využil pruský král Fridrich II. k **obsazení Slezska – kromě Opavska a Těšínska**. Dopady válek se staly impulsem k přijetí reforem veřejné správy podle pruského vzoru, které měly posílením byrokratizace zefektivnit její fungování. V rámci reforem byly mj. zrušeny stávající zemské úřady. Prosažovaly se také **snahy o postátnění městské správy**, které se projevovaly byrokratizací městského úřadu a důrazem na právnické vzdělání městských úředníků.

Reformy veřejné správy pokračovaly i za vlády císaře Josefa II. V době jeho panování byla na centrální úrovni opět dočasně spojení politická a finanční správa. Bylo také rozhodnuto o sloučení Moravy a Slezska do jednoho správního celku. Významnou transformací prošla také městská správa. Došlo k reorganizaci městských rad – část radních měla mít částečně univerzitní vzdělání a začala být placena. V první polovině 80. let byl také ustaven nový **orgán městské správy – regulovaný magistrát**, kterému byla svěřena politická, soudní i finanční správa ve městě

OTÁZKY

- 1.) Většinu území Slezska získalo ve válce s Rakouskem
 - a) Bavorsko
 - b) Prusko
 - c) Polsko
- 2.) Mezi motivy k reformě veřejné správy za vlády Marie Terezie patřilo
 - a) snaha udržovat i v době míru početnou armádu
 - b) obnovit moc stavů
 - c) sjednotit všechny německé státy do jednoho celku
- 3.) Správní reformy ve 40. letech 18. století přinesly v zemské správě
 - a) ustavení moderní zemské samosprávy
 - b) sloučení Moravy a Čech do jednoho správního celku
 - c) zrušení starých zemských úřadů
- 4.) Novým úřadem městské správy zavedeným za Josefa II. se staly
 - a) Magistráty
 - b) Obecní komise
 - c) Místní rady

5. Jaké dopady mělo zrušení nevolnictví za Josefa II. na vrchnostenskou správu?

Odpovědi:

1 b, 2 a, 3 c, 4 a, 5 – vrchnostenská správa zůstala i po zrušení nevolnictví zachována.

5 ZMĚNY SPRÁVNÍHO SYSTÉMU PO NÁSTUPU KONSTITUČNÍ MONARCHIE

RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



V polovině 19. století se dosavadní směřování vývoje veřejné správy začalo měnit v důsledku slábnutí absolutistického vládnutí. Pod revolučním tlakem byla na konci 40. let i v Habsburské monarchii přijata ústava. Dopady ústavních změn vedly k zániku vrchnostenské správy a prosazení nové podoby správního systému. Jeho součástí se už od poloviny 19. století stala také obecní samospráva. Následující kapitola se bude zabývat důsledky přechodu k ústavní (konstituční) monarchii. Hlavní pozornost bude věnována změnám správního systému v 50. a 60. letech 19. století.

CÍLE KAPITOLY



Po prostudování této kapitoly budete umět

- Přiblížit dopady ústavních změn od poloviny 19. století
 - Charakterizovat vývoj politické správy v druhé polovině 19. století
 - Popsat počátky moderní obecní samosprávy
-

KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Konstituční monarchie, ministerstva, okresy, obecní zřízení, statutární města

5.1 Počátky ústavnosti a změny centrální správy

Po napoleonských válkách v první polovině 19. století v Rakousku posílila absolutistická vláda. Jejím představitelem byl státní kancléř kníže Metternich. Charakteristická byla současně dále postupující byrokratizace státní správy. **V letech 1848-1849 zasáhla velkou část Evropy řada revolucí**, jejichž cílem bylo svržení dosavadního absolutistického systému. Revoluce vypukla také v Rakousku a v českých zemích. Podobně jako v jiných evropských zemích měla tato revolta politické i nacionální motivy. **Mezi hlavní požadavky povstalců patřilo přijetí ústavy (konstituce)** a změna monarchie ve federaci. Otevřená revolta ve Vídni vypukla v polovině března 1848. Brzy poté byl kancléř Metternich jako hlavní představitel absolutistického režimu donucen odstoupit. V polovině března byl vydán **císařův konstituční patent**, jenž znamenal počátek přechodu k ústavnímu zřízení. Později císař ustoupil uherským požadavkům.

Jako nový orgán ústřední správy se v tomto období utvořila podle západoevropských vzorů **ministerská rada**. V jejím rámci se staré dvorské úřady se začaly přetvářet v oborová ministerstva. Ministerskou radu tvořili:

- ministr zahraničí a císařského domu
- ministr vnitra
- ministr práv
- ministr financí
- ministr války

V čele ministerské rady měl stát ministr-prezident, určený panovníkem. Jako ústřední orgán podřízený předsedovi vlády a koordinující práci ministerstev bylo zřízeno prezidium ministerské rady. Vedle pěti základních ministerských rezortů vznikla v roce 1848 postupně i další ministerstva – např. ministerstvo kultu a vyučování, ministerstvo orby, obchodu a živností a ministerstvo veřejných prací. Zmíněné hospodářské rezorty byly později sloučeny, i samostatná působnost dalších ministerstev se v průběhu následujících let a desetiletí měnila. **Ministerstva se stala novými centrálními úřady** řízenými podle osobního principu (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007).



ZAPAMATOVÁNÍ

V souvislosti s revolučními událostmi se proměnil i charakter ústřední správy. Jako nový orgán ústřední správy se v tomto období utvořila ministerská rada. V jejím rámci se staré dvorské úřady se začaly přetvářet v oborová ministerstva.

Revoluce se už v první polovině roku 1848 rozšířila i do českých zemí. V březnu se v Praze utvořil Svatováclavský výbor, který zaslal císaři petice se svými požadavky. Císař splnění některých z nich slíbil v tzv. kabinetním listě. Poté byl ustaven Národní výbor jako český ústřední správní politický orgán. Napětí vyvolané vojenskými opatřeními v Praze v době Slovanského sjezdu v červnu vyústilo v otevřený střet. Vzpouora v Praze byla později potlačena rakouským vojskem.

Už předtím – ke konci dubna roku 1848 – byla vydána **Pillersdorfova ústava**, nazvaná podle tehdejšího ministra vnitra. Ústava byla tzv. oktrojovaná, tedy vydaná panovníkem bez souhlasu zastupitelského orgánu. Platila pro západní část říše a měla výrazně centralistické rysy. Výkonná moc byla přiznána jen císaři, zákonodárnou moc měl mít nově vytvořený **říšský sněm**. Sněm se poprvé sešel po volbách v červenci 1848, **jeho nejdůležitějším rozhodnutím bylo zrušení poddanství**. Nová ústava však nespĺnila očekávání liberálů a revolta pokračovala. Po vypuknutí nových nepokojů ve Vídni bylo sídlo říšského sněmu přesunuto do Kroměříže. Po potlačení revoluce dal nový císař František Josef I. v březnu 1849 říšský sněm rozeznat.

ZAPAMATOVÁNÍ



Na základě Pillersdorfovy ústavy z roku 1848 byl zřízen říšský sněm, jehož nejdůležitějším rozhodnutím bylo zrušení poddanství.

Po rozeznání kroměřížského sněmu byla v březnu 1849 vyhlášena nová tzv. **Stadionova ústava** (nazývaná podle ministra vnitra Stadion), která posilovala panovnickou moc. Říšský sněm zůstal zachován – okruh voličů byl však zúžen. Ústava zřizovala Říšskou radu místo někdejší státní rady jako poradní orgán panovníka a vlády. Pro jednotlivé země bylo zavedeno zemské zřízení.

5.2 Politický vývoj v 50. a 60. letech 19. století

Tzv. **silvestrovské patenty** (1851) odvolaly ústavu z roku 1849. V 50. letech 19. století byl dočasně obnoven absolutismus – jeho hlavním představitelem ministr vnitra Alexandr Bach. Na základě císařských kabinetních listů se z ústavní ministerské rady stala **ministerská konference**. Ministři byli nově odpovědní jen císaři. Po roce 1852 byla zrušena funkce ministra-prezidenta, a konferenci předsedal sám císař. Nově byla vymezena působnost ministerstev jako orgánů provádějících nařízení k přijatým zákonům (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007). Působnost ministerské konference jako vlády nebyla právně vymezena.



ZAPAMATOVÁNÍ

V roce 1849 byla přijata nová ústava, které byly o dva roky později odvolány silvestrovskými patenty. Toto rozhodnutí znamenalo dočasný návrat k absolutismu.

V důsledku mezinárodních neúspěchů, zhoršující se finanční situace a nárůstu národnostních sporů bylo rozhodnuto vzdát se absolutistické vlády (ministr Bach byl propuštěn v roce 1859). V roce 1860 byl přijat tzv. **Říjnový diplom**, jímž se panovník zříkal absolutismu. **Tzv. únorová ústava z roku 1861** rozhodla o ustavení říšské rady, jež byla vytvořena jako společný sněm monarchie (širší říšská rada). Kromě ní existovala také užší říšská rada pro západní část říše. Říšskou radu tvořila panská komora (její členové byli jmenováni panovníkem) a poslanecká sněmovna. Císař jmenoval i předsedu a místopředsedy rady. Jejich 343 členů bylo voleno zemskými sněmy podle jednotlivých zájmových skupin – kurií. Od roku 1873 se do rady volilo přímo. V čele českého zemského stál zemský maršálek, na Moravě a ve Slezsku to byl zemský hejtman. Členové sněmů byli voleni ve 3 kuriích – velkostatkářů, kurie měst a průmyslových míst a kurie venkovských obcí. Kromě nich zde zasedali i tzv. virilisté – církevní hodnostáři a rektori. Nejvyššími správními úřady v jednotlivých zemích se stala místodržitelství. Slezsko bylo v polovici 19. století znovu odděleno od Moravy a funkci místodržitelství zde zastávala zemská vláda Opavě v čele se zemským prezidentem.

Po porážce ve válce s Pruskem se v monarchii prosadil dualismus. Uherské země byly zrovnoprávněny s Rakouskem. Byla tedy vytvořena **rakousko-uherské federace**, v jejímž rámci zůstala pouze tři společná ministerstva – zahraničí, války a financí. Do přijetí ústavy z roku 1867 se počet ministerstev různě měnil, poté byla zákonem vymezena i jejich zodpovědnost. Po vydání Říjnového diplomu bylo zřízeno nové státní ministerstvo, které nahradilo dočasně zrušená ministerstva vnitra, práv, kultu a vyučování – ta byla obnovena po roce 1867. Vedením politické správy byl pověřen ministr bez portfeje (výraz z francouzštiny přeneseně označující ministerstvo – tedy ministr bez samotného ministerstva). Obnovena byla také ministerská rada. Jednotlivá ministerstva se definitivně rozčlenila ke konci 19. století

Nové uspořádání stvrdila **tzv. prosincová ústava (1867)**. Volit mohli muži od 24 let, pasivní volební právo začínalo od 30. Hlavní podmínkou k přiznání volebního práva bylo placení tzv. přímých daní v určité výši (to se netýkalo určitých příslušníků inteligence). Všeobecné volební právo (pro muže) bylo v monarchii zavedeno v roce 1907. Ústava vymezila také postavení císaře, který reprezentoval monarchii navenek a stál v čele branné moci. V západní části říše měl spolu s říšskou radou zákonodárnou pravomoc. Mohl také jmenovat a propouštět ministry. Příznačné bylo, že za své jednání nebyl císař nikomu zodpovědný (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007).

ZAPAMATOVÁNÍ

V důsledku mezinárodních neúspěchů, zhoršující se finanční situace a nárůstu národnostních sporů bylo rozhodnuto vzdát se absolutistické vlády. Říjnovým diplomem z roku 1860 se panovník vzdal absolutismu, v následujícím roce byla přijata nová ústava. Po porážce ve válce s Pruskem bylo rozhodnuto ustoupit uherským požadavkům a vytvořit rakousko-uherskou federaci. Nové uspořádání stvrdila tzv. prosincová ústava (1867).

5.3 Proměna správního systému v druhé polovině 19. století

Postupný přechod ke konstituční monarchii určil také novou podobu správního systému. Jeho hlavní rysy představoval **zánik vrchnostenské správy** jako důsledek zrušení poddanství v roce 1848, a **zavedení dvojkoľejnosti veřejné správy** – tvořila ji nově strukturovaná státní správa a územní samospráva. Změny správního systému proběhly v několika fázích. První z nich lze vymezit léty 1850-1855, kdy se prosadila nová organizace veřejné správy. V druhé polovině 50. let došlo k obnovení absolutismu, což mělo i své dopady na správní vývoj. Šedesátá léta 19. století přinesla návrat ústavnosti a také konečné prosazení nové správní soustavy.

Jednou z hlavních změn první fáze byl **zánik vrchnostenské správy**, která ztratila opodstatnění po zrušení poddanství. Na začátku roku 1850 vstoupila v platnost nová organizace veřejné správy. Panství jako územně-správní jednotky vrchnostenské správy nahradily nově vytvořené politické okresy. Zemské i krajské zřízení bylo zachováno. **Nejvyššími správními úřady na zemské úrovni se stala místodržitelství** v čele s místodržiteli, která nahradila dosavadní gubernia. **Slezsko bylo v polovině 19. století znovu odděleno od Moravy a funkci místodržitelství zde zastávala zemská vláda Opavě** v čele se zemským prezidentem. V kompetencích místodržitelství zůstalo zastoupení vlády na zemském sněmu, státní policie, dozor nad krajskými vládami a rozhodování v celozemských záležitostech. V sídlech krajů byly ustaveny krajské vlády v čele s krajským prezidentem. Byly druhou instancí politické správy, byly přímo podřízeny ministerstvu vnitra jako úřadu třetí instance. Krajské vlády převzaly většinu funkcí zrušených gubernií. Novým prvkem správní soustavy se staly **politické okresy**. V sídle každého politického okresu byla zřízena **okresní hejtmanství** jako prvoinstanční úřad politické správy. V čele stál okresní hejtman – podmínkou k získání tohoto úřadu bylo právnické vzdělání.

V souvislosti s nástupem ústavnosti začala být zaváděna také **moderní obecní samospráva**. V roce 1849 bylo přijato **Stadionovo obecní zřízení** (nazvané podle tehdejšího

ministra vnitra), které bylo jednotným zákonem pro všechny obce. Obce tak byly ustaveny jako nejnižší články územní samosprávy. Byla zavedena dvojitá působnost obcí:

- **Samostatná působnost** – patřila zde především správa obecního jmění a záležitosti místní policie.
- **Přenesená působnost** – v jejím rámci byly nuceny vykonávat povinnosti, které na ně byly přeneseny zákonem.

Na základě obecního zřízení byly zřízeny orgány obecní samosprávy:

- **Obecní výbor** – byl volen oprávněnými voliči na tři roky, neměl výkonnou moc.
- **Obecní představenstvo** – bylo voleno obecním výborem. Tvořili je minimálně 2 radní a purkmistr, který měl pravomoc provádět usnesení výboru.

Kritérium pro volební právo bylo množství majetku (tzv. majetkový cenzus). Podmínkou k získání volebního práva bylo domovské právo a platba přímé daně v předepsané výši. Volilo se ve třech sborech rozdělených podle platby přímé daně. Obecním zřízením byly nově vymezeny různé kategorie obyvatel obcí:

- **Obecní příslušníci** - měli v obci domovské právo.
- **Obecní společníci** - vlastnili v obci nemovitost nebo zde platili přímou daň z živnosti.
- **Přespolní** - nemohli volit do obecních orgánů, nemohli se účastnit obecního hospodářství a mohli být vyhoštěni.

Byla ustavena také zvláštní kategorie obcí, nazvaná **statutární města**. Šlo o města, která se řídila vlastním statutem, měla pozici úřadu první instance – tedy okresního hejtmanství. V Čechách byla 2 (Praha a Liberec), na Moravě 6 a ve Slezsku 3 (Opava, Frýdek a Bílsko). V čele těchto měst stály magistráty, volba starosty zde podléhala potvrzení panovníka.



ZAPAMATOVÁNÍ

V roce 1849 bylo přijato obecní zřízení, na jeho základě byly ustaveny nové samosprávné orgány – obecní představenstva a obecní výbory.

Po obnovení absolutismu v 50. letech 19. století prošel správní systém dalšími změnami. Projevily se posílením pozic místodržitelství, zřízením nových okresních úřadů a vytvoře-

ním smíšených okresů. **Na zemské úrovni zůstala zachována místodržitelství**, ve Slezsku pak zemská vláda. Jejich pravomoci byly zvýšeny a byly přímo podřízeny ministerstvu vnitra. V krajích byly **ustaveny krajské úřady v čele s krajským představeným**. Byly nově podřízeny zemské politické správě. Podobně jako v případě okresů se jejich působnost týkala politické správy, soudnictví a daňových záležitostí. Nová úprava ukázala nadbytečnost krajských radů **a na začátku 60. let byly zrušeny**. V roce 1855 byla dočasně sloučena politická správa a soudnictví, a byly vytvořeny tzv. smíšené okresy. Místo dosavadních okresních hejtmanství vznikly nově smíšené okresní úřady v čele s okresním představeným. V soudní oblasti nové úřady převzaly agendu okresních soudů.

Snahy o obnovení absolutismu ukončil **návrat k ústavnosti v 60. letech 19. století**, který dal správní soustavě konečnou podobu. Byl vytvořen aparát politické správy první a druhé instance, který po roce 1918 převzalo také Československo. V Čechách a na Moravě zůstala místodržitelství v čele s místodržiteli, ve Slezsku byla zachována zemská vláda v čele se zemským prezidentem. Politická správa na zemské úrovni zahrnovala agendu ministerstev vnitra, kultu a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Šlo o úřady druhé instance. **Kraje nebyly obnoveny. Na okresní úrovni bylo opět rozděleno soudnictví a politická správa**. Opět byla zavedena okresní hejtmanství v čele s okresními hejtmany. Šlo o úřady první instance. V Čechách bylo zřízeno 89 hejtmanství, na Moravě 30 a ve Slezsku 7 – jejich počet se později změnil. Politické okresy tvořili zpravidla dva a více než soudní okresy (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007).

ZAPAMATOVÁNÍ



Konečnou podobu správní systém získal po návratu k ústavnosti v 60. letech 19. století, kdy byla na okresní úrovni opět rozděleno soudnictví a politická správa. Jako správní celky zůstaly země a okresy – kraje nebyly obnoveny.

Ke změnám došlo také v případě územních samospráv. V roce 1859 bylo přijato nové obecní zřízení. Předchozí absolutistické zásahy byly postupně odstraňovány. Na začátku 60. let byla zřízena okresní zastupitelstva a zemské výbory jako výkonné orgány zemských sněmů.

SHRNUTÍ KAPITOLY

V letech 1848-1849 zasáhla velkou část Evropy řada revolucí, jejichž cílem bylo svržení dosavadního absolutistického systému. V Rakousku mezi hlavní požadavky povstalců patřilo přijetí ústavy (konstituce) a změna monarchie ve federaci. Na základě ústavy z roku

1848 byl zřízen říšský sněm, jehož nejdůležitějším rozhodnutím bylo zrušení poddanství. V polovině 19. století byla v důsledku zrušení poddanství postátněna dosavadní vrchnostenská správa postátněna, **panství jako územně-správní celky byla zrušena**. Nová organizace veřejné vstoupila v platnost 1. 1. 1850, její základní jednotkou byly politické **okresy**. V souvislosti s revolučními událostmi se proměnil i charakter ústřední správy. Jako nový orgán ústřední správy se v tomto období utvořila ministerská rada. V jejím rámci se staré dvorské úřady se začaly přetvářet v oborová ministerstva.

V souvislosti s nástupem ústavnosti začala být zaváděna také **moderní obecní samospráva**. V roce 1849 bylo přijato **obecní zřízení**, na jeho základě byly ustaveny nové samosprávné orgány – obecní představenstva a obecní výbory. Podmínkou k získání volebního práva bylo domovské právo a platba přímé daně v předepsané výši. Byla ustavena také zvláštní kategorie obcí, nazvaná **statutární města**, která se řídila vlastním statutem a měla pozici úřadu první instance. Konečnou podobu správní systém získal po návratu k ústavnosti v 60. letech 19. století, kdy byl vytvořen aparát politické správy první (okresní hejtmanství) a druhé instance (místodržitelství na zemské úrovni). K obnovení krajů už nedošlo.

OTÁZKY

- 1.) Mezi hlavní cíle revoluce z let 1848-1849 patřilo
 - a) Zrušení monarchie
 - b) Zrušení vrchnostenské správy
 - c) Přijetí ústavy
- 2.) V čem spočívala změna ústřední správy v roce 1848?
- 3.) Nové správní jednotky, jež vznikly v polovině 19. století po zániku vrchnostenské správy, byly
 - a) Kraje
 - b) Okresy
 - c) Župy
- 4.) Obecní zřízení z poloviny 19. století přineslo
 - a) Převedení obecní správy pod stavovský vliv

- b) Zrušení obecní samosprávy
 - c) Vytvoření orgánů obecní samosprávy
- 5.) Tzv. prosincová ústava z roku 1867 potvrdila
- a) Vznik rakousko-uherské federace
 - b) Obnovení krajů
 - c) Sloučení Moravy a Slezska do jednoho celku
-

Odpovědi:

1 c, 2 – vytvoření ministerstev a ministerské rady, 3 b, 4 c, 5 a.

6 SPRÁVNÍ SYSTÉM MEZIVÁLEČNÉHO ČESKOSLOVENSKA



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Porážka Rakouska-Uherska v I. světové válce vedla k jeho rozpadu a otevřela cestu ke vzniku samostatného československého státu. Založení Československa v roce 1918 přineslo obnovení české státnosti v nové podobě spojení Čechů a Slováků. Jedním z charakteristických rysů jeho byla kontinuita s předchozím obdobím, která se v případě veřejné správy projevila také nejednotností správního systému v jednotlivých částech státu v první fázi jeho existence. Další kapitola pojedná o vývoji veřejné správy v první Československé republice. Budou přiblíženy její počátky, specifika i proměny v jednotlivých etapách meziválečného období.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Popsat počátky správního systému v době získání samostatnosti
 - Vymezit specifika veřejné správy první Československé republiky
 - Charakterizovat vývoj politické správy a samosprávy v meziválečném období
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Recepční zákon, národní výbory, župní zřízení, zemské zřízení, obecní samospráva.

6.1 Československá správa po vzniku samostatného státu

V roce 1915 T. G. Masaryk začal v exilu prosazovat vytvoření samostatného státu – založil Český zahraniční komitét, který byl později přetvořen na Národní radu československou. Ta byla v červnu 1918 uznána Francií jako základ příští československé vlády. Jednou ze zásadních změn byla **zestátnění a zpolitizování veřejné správy**. Úřednická místa byla obsazována podle stranické příslušnosti. Dalším charakteristickým rysem byla postupující demokratizace (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007). Československo současně ve správní rovině v řadě ohledů charakterizovala kontinuita s obdobím Rakouska-Uherska. Základem této návaznosti byl **recepční zákon z 28. října 1918**. Jeho prostřednictvím převzala nová republika právní řád a správní systém habsburské monarchie.

Základ státní moci nové republiky vedle exilové Národní rady československé představoval domácí Národní výbor, který byl ustaven v roce 1916 jako orgán hájící české zájmy mimo říšskou radu. Jeho složení odpovídalo výsledkům posledních voleb, které se konaly čtyři roky před vypuknutím I. světové války. V létě 1918 byl tento orgán přejmenován na **Národní výbor československý**. Dne 28. října téhož roku Národní výbor převzal moc v zemi i vedení veřejné správy. Dočasně zastával dočasně funkci vlády i parlamentu. **Národní výbory byly zřizovány na zemské, okresní i místní úrovni**. Na Moravě byl ustaven Národní výbor se sídlem v Brně (25. října), brzy po vzniku samostatného státu byl ve Slezské Ostravě založen Zemský národní výbor pro Slezsko. Ve stejné době vznikaly také okresní národní výbory, které byly na přelomu října a listopadu vytvořeny ve všech českých okresech. V některých obcích se ustavily také místní národní výbory. Tyto nové správní orgány na všech úrovních vznikly zpravidla po dohodě hlavních politických stran. Národní výbory se zaměřovaly především na hospodářské a zásobovací záležitosti, jejich kompetence byly nejasně vymezeny a jejich činnost byla brzy utlumována. **Ke konci roku 1918 byly národní výbory na všech úrovních zrušeny** a jejich převzaly roli řádné orgány politické správy (Schelle, 2016).

ZAPAMATOVÁNÍ



Základ státní moci nové republiky vedle exilové Národní rady československé představoval domácí Národní výbor, jehož složení odpovídalo výsledkům voleb z roku 1911. **Národní výbory** byly zřizovány na zemské, okresní i místní úrovni jako dočasné orgány veřejné správy. Na všech těchto úrovních byly zrušeny ke konci roku 1918.

Komplikovanější poměry panovaly na Slovensku, kde existovala odlišná správní struktura než v českých zemích. Jako správní jednotky zde byly v poslední čtvrtině 19. století zřízeny župy, okresy, města s regulovaným magistrátem, velkoobce a maloobce. Úřednický aparát byl navíc takřka výlučně v maďarských rukou. Tyto faktory komplikovaly po založení Československa snahy o vytvoření jednotného správního systému. K záměru vytvoření československého státu se na Slovensku přihlásila **Martinská deklarace z 30. října 1918**. Ve

stejný den zde byla vytvořena také **Slovenská národní rada** jako reprezentativní orgán slovenského národa. Ve shodě s českou koncepcí právní kontinuity s Rakouskem-Uherskem byl zde ponechán dosavadní uherský správní aparát, který byl podřízen Slovenské národní radě. Slovenské orgány se však musely potýkat s maďarskými nároky, které se projevovaly také zřizování maďarských národních rad.

Územní spory vytvářely napětí také ve Slezsku. Zde se po I. světové válce rozhořel **spor o Těšínsko** mezi Československem a Polskem. V roce 1918 byla správa nad Těšínskem dočasně rozdělena mezi oba státy podle dohody místních orgánů obou zemí. Situace se vyhrotila po rozhodnutí polské vlády vypsat volby v lednu 1919 i na sporném těšínském území. Zabránil tomu vpád československých jednotek (tzv. sedmidenní válka). Po předchozích neúspěšných jednáních bylo v září 1919 rozhodnuto vyřešit spor plebiscitem. Po ztroskotání plebiscitu **spor o Těšínsko vyřešila konference velvyslanců v belgickém Spa 28. července 1920 jeho rozdělením mezi oba státy** (ČSR získala asi 56 % těšínského území a 68 % obyvatelstva). V důsledku už zmiňovaného rozdělení Těšínska vznikla dvě samostatná města Cieszyn a Český Těšín. Jako hranice mezi nimi byla určena řeka Olza, která se stala zároveň novou státní hranicí.

Konfliktní charakter měly také česko-německé vztahy, které rovněž ovlivňovaly vývoj správního systému. V tomto případě hrála roli také početnost německé menšiny a její nízká identifikace s novým státem. Především v pohraničních oblastech českých zemí (tzv. Sudetech) žilo asi 3 milionů Němců, kteří v nestejně míře sdíleli české nadšení z dosažení samostatnosti. Na přelomu října a listopadu 1918 se odehrál **pokus o odtržení některých německých oblastí z českých zemí**. V jednotlivých regionech byly vyhlášeny místními německými stranami samostatné provincie – Deutschböhmen (oblast od Orlických hor k Chebu), Sudetenland (oblast západního Slezska), Böhmerwaldgau (oblast Pošumaví) a Deutschsüdmähren (pohraniční pás na jižní Moravě), kde také začaly být zřizovány nezávislé správní orgány (Schelle, 2016). V prosinci 1918 německá území obsadilo české vojsko a pokus o jejich odtržení tak byl zlikvidován. Přítomnost početných národnostních menšin (Němci, Maďaři, Poláci) a ne zcela vyjasněné národnostní vztahy však zůstaly typickým rysem nového státu a působily i na jeho správní vývoj. První léta samostatného státu charakterizovala jeho správní systém nejednotnost. V jednotlivých částech státu – v českých zemích, na Slovensku a na Podkarpatské Rusi existovala v té době různá správní soustava.



ZAPAMATOVÁNÍ

Po I. světové válce rozhořel spor o Těšínsko mezi Československem a Polskem, který vyřešila konference velvyslanců v belgickém Spa 28. července 1920 jeho rozdělením mezi oba státy. Na přelomu října a listopadu 1918 se odehrál pokus o odtržení některých německých oblastí z českých zemí, který byl brzy vojensky potlačen.

Několik dní po vzniku samostatného státu byly zákonem č. 2/1918 Sb. **zřízeny nové nejvyšší správní úřady – ministerstva**. Na základě zmíněného zákona bylo vytvořeno prvních 12 základních ministerstev (vnitřní, financí, zahraničních věcí, školství a národní osvěty, spravedlnosti, průmyslu, obchodu a živností, dopravy, veřejných prací, zemědělství, národní obrany, sociální péče a veřejného zdraví a tělovýchovy). Postupně vznikly i další rezorty. Dne 14. listopadu 1918 bylo na základě výsledku voleb z roku 1911 ustaveno **Revoluční národní shromáždění**, které nahradilo Národní výbor a zvolilo první vládu. Jejím předsedou byl předseda národně demokratické strany Karel Kramář. Jeho vláda byla tvořena zástupci pěti stran působících v Revolučním národním shromáždění a nezávislými ministry. K vytvoření nového zákonodárného orgánu došlo na základě prozatímní ústavy, kterou vydal ještě Národní výbor. Po novelizaci této ústavy ztratilo Revoluční národní shromáždění pravomoc jmenovat členy vlády, což bylo nově svěřeno prezidentu republiky. Ustavením Revolučního národního shromáždění přestaly existovat zemské sněmy jako zákonodárné sbory na zemské úrovni.

ZAPAMATOVÁNÍ



Několik dní po vzniku samostatného státu byly zákonem č. 2/1918 Sb. zřízeny nové nejvyšší správní úřady – ministerstva. Dne 14. listopadu 1918 bylo na základě výsledku voleb z roku 1911 ustaveno Revoluční národní shromáždění, které nahradilo Národní výbor a zvolilo první vládu.

Řádná ústava byla přijata 29. února **1920**. Jako hlavní orgán výkonné moci byla ústavou vymezena vláda, odpovědná poslanecké sněmovně. Ta byla jednou z komor parlamentu neboli Národního shromáždění, jehož další součástí byl senát. Silnější postavení měla právě poslanecká sněmovna, která mohla vládě vyslovit nedůvěru. Do obou komor se volilo poměrným volebním systémem. V meziválečném Československu bylo proto typické vytváření koaličních vlád. V mimořádné situaci vznikaly úřednické vlády, které nemusely žádat o důvěru sněmovnu. Koordináčním orgánem vlády bylo Prezidium ministerské rady. Jak už bylo řečeno, prvních dvanáct základních ministerstev vzniklo už v listopadu 1918. Brzy poté byly zřízeny i další vládní rezorty. Specifické úkoly plnilo např. ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska (do r. 1928), nebo ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizaci správy (mělo sjednotit zákony a správu v celém státě, bylo zrušeno až v roce 1938).

Navenek stát reprezentoval **prezident**, který byl také hlavním velitelem branné moci. Prezident byl volen Národním shromážděním na sedm let. V jeho pravomoci bylo svolávat a rozpouštět Národní shromáždění, jmenovat a rozpouštět vládu. Na návrh vlády jmenoval vyšší soudce, úředníky, důstojníky, vysokoškolské profesory i guvernéra Národní banky československé. Soudní moc měl na nejvyšší úrovni představovat **Ústavní soud**, který měl

kontrolovat zákonodárnou činnost parlamentu. V roce 1918 byl zřízen **Nejvyšší správní soud** jako hlavní soudní orgán kontrolující veřejnou správu. Tato instituce přímo navazovala na rakouský Správní soudní dvůr a její zřizovací zákon také vycházel z rakouské předlohy z roku 1875. V kompetenci Nejvyššího správního soudu bylo rozhodování o porušení politických práv zaručených ústavou a nárocích proti státu, dále řešil kompetenční spory a rozhodoval o platnosti a ztrátách poslaneckých i senátorských mandátů. Na soud se mohli obrátit občané se stížností pro jednání státních či samosprávných úřadů – pokud tuto stížnost předtím projednaly všechny příslušné správní instance. Fungování Nejvyššího správního soudu v době první republiky charakterizoval široký rozsah přezkumu, který vedl k značnému přetížení této instituce. Svou roli přitom sehrála i neexistence nižších stupňů správního soudnictví. Zlepšení situace měla přinést novela zákona o vytvoření správního soudu z roku 1937, která však neomezovala široký přístup veřejnosti k soudu, ale zaváděla některá dílčí opatření podporující zefektivnění jeho činnosti – jako bylo např. možnost odmítnout stížnost bez jejího věcného projednání či zřízení funkce tzv. pomocných sekretářů (Janderová, 2018, s. 26-27).



ZAPAMATOVÁNÍ

Navenek stát reprezentoval prezident. Soudní moc měl na nejvyšší úrovni představovat Ústavní soud, který měl kontrolovat zákonodárnou činnost parlamentu. Jako hlavní soudní orgán kontrolující veřejnou správu působil Nejvyšší správní soud.

6.2 Systém politické správy v době první republiky

Nejvyšší instancí politické správy bylo nadále ministerstvo vnitra. Jako nižší instance působily v prvních letech republiky v českých zemích zemské správy politické (ve Slezsku fungovala zemská vláda), které nahradily původní místodržitelství. Okresní hejtmanství dočasně nahradily okresní správy politické. Vzhledem k odlišné podobě systému politické správy na Slovensku a na Podkarpatské Rusi bylo rozhodnuto zavést novou strukturu, která by překonávala dosavadní roztříštěnost. **Novým základem správní soustavy v první Československé republice se mělo stát župní zřízení.** V roce 1920 byl přijat tzv. župní zákon, jeho realizace však narážela zvláště na české obavy z možného rostoucího německého vlivu v některých regionech (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 351). Navzdory původním předpokladům bylo župní zřízení zavedeno až v roce 1923, a navíc pouze na Slovensku. Tento krok tak prohloubil roztříštěnost systémů politické správy, která měla hned trojí podobu – v českých zemích existovala původní rakouská soustava, na Podkarpatské Rusi fungoval

uherský systém a na Slovensku se ustavily župy podle nového zákona. Ten v českých zemích nakonec nevstoupil v platnost a v polovině 20. let začala nová jednání o sjednocení politické správy.

Přelomem ve vývoji veřejné správy v meziválečném Československu se stalo **přijetí zákona o organizaci politické správy z roku 1927 s platností od roku 1928**. Zmíněný zákon zaváděl zemské zřízení s platností pro celý stát. Dosavadní odlišnost správních systémů v jednotlivých zemích byla tímto zákonem odstraněna. Nová správní reforma byla projevem centralizačních tendencí, které se v tomto období prosazovaly i v jiných evropských státech. Zastřeným cílem centralizační reformy byla snaha oslabit autonomistické směřování sudetských Němců (Rákosník, Spurný a Štaif, 2018, s. 164-165). **Na základě zákona byla fakticky postátněna zemská a okresní samospráva**. Podle zmíněného zákona byly v rámci státu vytvořeny čtyři země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatskoruská. Jejich správou byly pověřeny **zemské úřady** jako úřady druhé instance podřízené ministerstvu vnitra. Tyto zemské úřady působily v Praze, Brně, Bratislavě a Užhorodu. V jejich čele stáli zemští prezidenti. V okresech byly zřízeny okresní úřady jako úřady první instance. V Čechách existovalo 103 okresních úřadů, v zemi Moravskoslezské 45, na Slovensku 79 a na Podkarpatské Rusi 12. Vedením okresních úřadů byli pověřeni okresní hejtmani. V českých zemích se obvody nových okresních úřadů shodovaly s obvody okresních správ politických, jejichž působnost také převzaly.

ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1927 byl přijat zákon o nové organizaci politické správy, na jehož základě bylo v celém státě zavedeno zemské zřízení. Podle zmíněného zákona byly v rámci státu vytvořeny čtyři země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatskoruská. Jejich správou byly pověřeny zemské úřady.

Na centrální úrovni politickou správu reprezentovaly jednotlivá ministerstva a jim podřízené úřady. Zvláštní postavení mělo **Prezidium ministerské rady**, navazující na podobnou rakouskou instituci. Prezidium (nazývané oficiálně Předsednictvo ministerské rady) zajišťovalo administrativní činnosti vlády i veškerý styk mezi vládou a Národním shromážděním. Prezidiu byly podřízeny Státní pozemkový úřad či **Státní úřad statistický**. Z četných úřadů působících v rámci jednotlivých rezortů lze např. zmínit **zemské školní rady a okresní školní výbory**, které vykonávaly školskou správu na zemské, resp. okresní úrovni. Při ministerstvu sociální péče byl vytvořen **Ústřední živnostenský inspektorát** jako centrální orgán živnostenské inspekce, jejíž existence byla rovněž převzata z Rakouska před rokem 1918. V sociální sféře neexistovaly vlastní úřady zaměřené na péči o nezaměstnané s celostátní působností. Jejich roli částečně plnily veřejné zprostředkovatelské práce, jejichž vytváření však mělo být svěřeno samosprávám na jednotlivých úrovních.

6.3 Územní samospráva za I. republiky

Vývoj územní samosprávy měl po roce 1918 v rámci jednotlivých územně-správních celků různý průběh. Zemskou samosprávu charakterizovala v letech 1918-1928 rozdílnost její podoby v jednotlivých zemích. V Čechách byl nově vytvořen zemský správní výbor, jenž prošel reorganizací podle výsledků voleb. Na Moravě vznikl zemský výbor, jež tvořili zčásti členové zvolení původním zemským sněmem a zčásti členové jmenovaní vládou. Ve Slezsku vláda jmenovala zemskou správní komisi. Působnost všech těchto orgánů se zásadně nelišila od působnosti původních zemských výborů. Okresní samosprávu na okresní úrovni reprezentovaly v Čechách okresní zastupitelstva, okresní výbory a komise. Na Moravě a ve Slezsku to byly silniční výbory. Jejich existence začala být po roce 1918 zpochybňována i vzhledem k jejich slabé pozici v rámci systému veřejné správy Rakouska-Uherska (Schelle, 2016, s. 196). Jak už bylo řečeno, také **okresní i zemská samospráva byla zásadně omezena zákonem z roku 1927. Členové zemských i okresních zastupitelstev byli voleni ze dvou třetin, zbytek tvořili odborníci jmenovaní státními úřady.** Zastupitelstva ze svých řad volila zemské a okresní výbory. Působnost samosprávy se zaměřovala na hospodaření zemí a okresu a správu jejich majetku.



MATOVÁNÍ

Po přijetí zákona z roku 1927 byli členové zemských i okresních zastupitelstev ze dvou třetin voleni, zbylou třetinu tvořili odborníci jmenovaní státními úřady.

Změnami prošla také obecní samospráva. Na začátku února 1919 byla přijata novela obecního zřízení, které upravovalo strukturu obecních orgánů. Obecní výbor nahradilo **obecní zastupitelstvo**, jež tvořili zastupitelé v počtu od 9 d 60 podle velikosti obce. Zastupitelstvo ze svého středu **volilo obecní radu**, kterou tvořil **starosta, náměstek (či náměstci) a radní** – počet členů rady tvořil třetinu členů obecního zastupitelstva. Samosprávné orgány své pravomoci vykonávaly s pomocí obecních úřadů. Novela také obcím umožňovala zřizování komisí, z nichž dvě byly určeny povinně. Byla to **komise letopisecká** (zajišťovala vedení obecních kronik) a **komise finanční**. Zastupitelstva mohla volit jen polovinu členů finanční komise. Její zřízení tedy představovalo zásah do obecní samosprávy (Charbuský, 2007, s. 46). Obecní samosprávy byly voleny na základě nového volebního řádu, volební právo bylo přiznáno všem obyvatelům obcí od 21 let, kteří zde žili trvale aspoň 3 měsíce. Samosprávy byly nově voleny na 4 roky.

Zmíněná novela k obecnímu zřízení zároveň dočasně dávala vládě zmocnění spojovat i rozdělovat obce a měnit jejich hranice. Novela zůstala v platnosti v českých zemích do konce roku 1924. V rozmezí pěti let tak bylo vytvořeno několik nových aglomerací, vzniklých rozšířením větších měst o okolní obce. V roce 1919 bylo např. rozhodnuto o vzniku Velkého Brna a Velké Olomouce, současně se jednalo o vytvoření Velké Prahy či Velké Plzně (Vrána a Schelle, 2011). Velká Praha vznikla na základě zvláštního zákona z roku

1922, kdy k hlavnímu městu bylo připojeno 38 sousedních obcí. Praha byla poté rozčleněna na obvody, spravované volenými místními výbory v čele se starostou (Charbuský, 2007, s. 46). Ve všech těchto případech působily stejně vedle ekonomických motivů také faktory národnostní a jejich cílem bylo oslabení německého živilu. Specifickým případem se stalo utvoření Velké Ostravy, které bylo v roce 1924 prosazeno navzdory předchozím jednáním v užší „moravské“ variantě (Žáček, Korbelářová, 1999). Slezská Ostrava i další slezské obce zůstaly i poté nadále samostatné.

K ZAPAMATOVÁNÍ



Na začátku února 1919 byla přijata novela obecního zřízení, které upravovalo strukturu obecních orgánů. Obecní výbor nahradilo obecní zastupitelstvo, které ze svého středu zvolilo obecní radu v čele se starostou.

I nové obecní zřízení zachovalo kategorii statutárních měst. Po vydání zákona z roku 1927 o organizaci politické správy byl jejich počet výrazně snížen. Statutárními městy v českých zemích zůstaly Praha, Liberec, Brno, Olomouc a Opava. V případě statutárních měst pokračovalo potvrzování volby starosty, vykonávané nově vládou. **V roce 1933 byla přijata novela obecního zákona, která prodlužovala délku mandátů obecních samospráv na šest let a nově zaváděla potvrzování starostů státními orgány.** Na základě zmíněné novely se pozice starosty přiblížila státní správě a ve vztahu k obecnímu zastupitelstvu se jeho postavení posílilo. Konkrétně starosta neměl povinnost vykonávat usnesení přijatá obecním zastupitelstvem a mohl jednat bez jeho předchozího souhlasu (Charbuský, 2007, s. 47).

SHRNUTÍ KAPITOLY

Veřejnou správu v době formování československého státu reprezentovaly národní výbory. Vedle exilové Národní rady československé představoval domácí Národní výbor základ státní moci nové republiky a 28. října 1918 jejich zástupci vyhlásili československou samostatnost. **Ke konci roku 1918 byly národní výbory na všech úrovních zrušeny** a jejich převzaly roli řádné orgány politické správy. Zhruba v polovině listopadu 1918 bylo na základě výsledku voleb z roku 1911 ustaveno Revoluční národní shromáždění, které nahradilo Národní výbor a zvolilo první vládu. **Řádná ústava** byla přijata 29. února 1920. Jako hlavní orgán výkonné moci byla ústavou vymezena vláda, odpovědna poslanecké sněmovně. Stát navenek reprezentoval prezident volený poslaneckou sněmovnou.

Roztříštěnost systému veřejné správy překonal **zákon z roku 1927, který zaváděl zemské zřízení s platností pro celý stát**. Podle zmíněného zákona byly v rámci státu vytvořeny čtyři země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatskoruská. Jejich správou byly pověřeny **zemské úřady**. Na základě zmíněného zákona byla fakticky **postátněna zemská a okresní samospráva**. Obecní samosprávy byly voleny na základě nového volebního řádu, volební právo bylo přiznáno všem obyvatelům obcí, kteří zde žili trvale aspoň 3 měsíce. Samosprávy byly nově voleny na 4 roky. Obecní výbor nahradilo obecní zastupitelstvo. Zastupitelstvo ze svého středu volilo obecní radu, skládalo se ze starosty, náměstka a radních. V roce 1933 byla přijata novela obecního zákona, která prodlužovala délku mandátů obecních samospráv na šest let a nově zaváděla potvrzování starostů státními orgány.

OTÁZKY

- 1.) Na základě recepčního zákona z 28. října 1918 byl
 - a) Zaveden systém župní správy s celostátní působností
 - b) Převzat právní řád a správní systém Rakouska-Uherska
 - c) T. G. Masaryk jmenován prvním prezidentem Československa
- 2.) Jako hlavní soudní orgán kontrolující veřejnou správu působil
 - a) Nejvyšší správní soud
 - b) Ústavní soud
 - c) Žádný z tehdy existujících soudů tuto agendu neměl
- 3.) Kdo v roce 1920 rozhodl o rozdělení Těšínska mezi Československo a Polsko?
- 4.) Zákon z roku 1927 o organizaci politické správy zaváděl s celostátní platností
 - a) Krajské zřízení
 - b) Župní zřízení
 - c) Zemské zřízení
- 5.) Volit do obecních samospráv mohli
 - a) Jen mužští obyvatelé obcí s domovskou příslušností

- b) Obyvatelé obcí, kteří zde vlastnili nemovitost
 - c) Všichni obyvatelé obcí, kteří zde žili trvale aspoň 3 měsíce.
-

Odpovědi:

1 b, 2 a, Rada velvyslanců jako orgán dohodových mocností, 4 c, 5 c.

7 DEFORMACE SPRÁVNÍHO USPOŘÁDÁNÍ V LETECH 1938-1945



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Přijetí Mnichovské dohody na konci září 1938 představuje jeden ze zásadních mezníků československých moderních dějin. Odstoupení pohraničních území (tzv. Sudet) dojednané v Mnichově bez účasti československých zástupců znamenalo pád první republiky a otevřelo cestu k rozbití Československa. Okupace českých zemí nacistickým Německem v polovině března 1939 přinesla dočasnou ztrátu československé státnosti a samostatnosti, což ovlivnilo také vývoj správního systému českých zemí. Následující kapitola představí podrobně dopady vnějších zásahů v podobě Mnichovské dohody a německé okupace na proměny správního uspořádání.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Přiblížit dopady přijetí Mnichovské dohody
 - Charakterizovat deformace správního systému v Protektorátu Čechy a Morava
 - Vymežit základy prozatímního československého zřízení ve válečném exilu
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Mnichovská dohoda, Protektorát Čechy a Morava, autonomní správa, okupační správa, říšský protektor, prozatímní státní zřízení.

7.1 Dopady Mnichovské dohody

V druhé polovině 30. let se vyhrtilo napětí v česko-německých vztazích, které eskalovalo v důsledku vlivu velké hospodářské krize a nástupu nacistické vlády v Německu. Hitler v případě ČSR využil otázku sudetoněmecké menšiny, kterou nastolil jako mezinárodní problém a deklaroval odhodlání chránit údajně utlačované Sudetské Němce i za cenu rozpoutání nového konfliktu. Představitelé německé menšiny v Československu reprezentovaní Sudetoněmeckou stranou (SdP) v souladu s politikou Berlína stupňovali své požadavky, aby dokázali neochotu Československa k mírovému řešení celého sporu. Československo se zároveň ocitalo pod silicím tlakem Francie a Velké Británie, které se snažily odvrátit hrozbu nového konfliktu. Řešení měla přinést Mnichovská konference na konci září 1938, kde jednali vrcholní zástupci Německa, Itálie, Velké Británie a Francie. Výsledná **Mnichovská dohoda** rozhodla o odstoupení českých pohraničních území tzv. Sudet, které obývalo převážně německé obyvatelstvo. Československá vláda mnichovské rozhodnutí přijala, a současně ustoupila i následnému polskému ultimátu a **vzdala se Těšínska ve prospěch Polska**. Při určování nových hranic se prosadily požadavky německých zástupců v Mezinárodním výboru v Berlíně. **Ke změnám hranic na Slovensku a na Podkarpatské Rusi došlo na základě Vídeňské arbitráže (2. 11.)** – tedy rozhodnutí Německa a Itálie.

Obsazená území byla v rámci německého a polského záboru zahrnuta do různých správních celků. Hlučínsko (získané na úkor Německa v roce 1920) se stalo přímo součástí německé říše, jižní části německého záboru byly připojeny k Bavorsku a župám Hornodunajské a Dolnodunajské. Většina sudetských oblastí se v březnu 1939 začlenila do říše jako Říšská župa Sudety. Sudetské území bylo už předtím rozčleněno na vládní obvody. Z větší části obsazeného Těšínska byl vytvořen nový okres Fryštát a obvody bývalých soudních okresů Český Těšín a Jablunkov se staly součástí okresu Cieszyn. Oba okresy byly začleněny do Katovického vojvodství.

K ZAPAMATOVÁNÍ



Mnichovská dohoda z konce září 1938 rozhodla o odstoupení českých pohraničních území tzv. Sudet, které obývalo převážně německé obyvatelstvo. Své územní nároky vůči Československu uplatnilo také Polsko (v případě Těšínska) a Maďarsko (v případě části Slovenska a Podkarpatské Rusi).

Pomnichovské Československo, nazývané také jako **druhá republika**, charakterizoval odklon od principů parlamentní demokracie a nárůst vlivu nacistického Německa. Prezident Beneš pod německým nátlakem několik dní po přijetí Mnichovské dohody abdikoval a brzy poté odešel do exilu. Novým prezidentem byl později zvolen bývalý předseda Nejvyššího správního soudu Emil Hácha. Režim druhé republiky začal být nazýván také jako autoritativní demokracie. Projevem autoritativních tendencí bylo přijetí zmocňovacího zákona,

který posiloval pozici vlády na úkor parlamentu. Zásadně se změnila také politická scéna. Jednotlivé politické strany se dobrovolně rozpustily a byly **vytvořeny dva nové politické bloky – vládní Strana národní jednoty v čele s agrárníky a opoziční Národní strana práce** (bývalá sociální demokracie). Komunistická strana byla už na podzim zakázána a na konci roku 1938 rozpuštěna. Mandáty rozpuštěné KSČ byly rozděleny mezi zbývající dvě strany. Územní ztráty měly přímé i nepřímé dopady na správní uspořádání. Změnily se hranice okresů postižených územními změnami. V důsledku posilování státní moci došlo k omezení samospráv na všech úrovních, byla rozpuštěna řada okresních zastupitelstev. Později bylo rozhodnuto rozpustit zemská zastupitelstva a zemské výbory. Vládní nařízení z února 1939 přijaté na základě zmocňovacího zákona rozhodlo o zřízení obecních tajemníků, kteří mohli vykonávat přenesenou působnost obcí. Tito tajemníci zastupovali státní správu a měli být jmenováni i odvoláváni zemskými prezidenty. V rámci městské správy měli být nadřizeni starostům, a měli mít pravomoc vydávat v určitých situacích rozhodnutí bez souhlasu obecního zastupitelstva či obecní rady. Funkce obecních tajemníků neměla být zaváděna ve statutárních městech. Dalším zásahem do obecní samosprávy byly výměny starostů v některých městech či zrušení městského zastupitelstva v Praze, které bylo nahrazeno jmenovanou správní komisí (Gebhart a Kuklík, 2004, s. 112-113). Oslabování demokratických principů provázelo postupující vměšování nacistického Německa.



K ZAPAMATOVÁNÍ

V pomnichovském období se postupně prosazovaly autoritativní formy vládnutí. Jednotlivé politické strany se dobrovolně rozpustily a byly vytvořeny dva nové politické bloky – vládní Strana národní jednoty v čele s agrárníky a opoziční Národní strana práce. Komunistická strana byla už na podzim zakázána a rozpuštěna.

Mnichov ovlivnil také podobu česko-slovenských vztahů a z ní vyplývajícího státoprávního uspořádání. Právě v době druhé republiky se prosadilo vymezení Čechů a Slováků jako samostatných národů. **Na podzim 1938 zástupci Slovenska (a Podkarpatské Rusi) prosadili autonomii.** Autonomní vlády (na Slovensku v čele s Josefem Tisem – budoucím prezidentem samostatného Slovenského státu) byly v rámci stále existující Československé republiky zřízeny už v říjnu 1938. V listopadu 1938 byly přijaty ústavní zákony o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi. Zákonodárnou moc v záležitostech jednotlivých zemí měly vykonávat volené sněmy. Vedoucí silou na Slovensku se stala katolicky a nacionalisticky zaměřená Hlinkova slovenská ľudová strana.

K ZAPAMATOVÁNÍ

Na podzim 1938 byly prosazeny autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi. V jejich čele stanuly autonomní vlády, zákonodárnou moc zde měly vykonávat volené sněmy.

7.2 Správní vývoj po vzniku Protektorátu Čechy a Morava

Československo se po Mnichově postupně ocitlo v mocenskopolitické a ekonomické sféře nacistického Německa, které od počátku usilovalo o jeho rozbití a ovládnutí. Z německé iniciativy vyhlásili slovenští představitelé 14. března 1939 samostatný **Slovenský stát** a o den později byl prezident Hácha donucen souhlasit s obsazením českých zemí německým vojskem. Podkarpatská Rus byla obsazena Maďarskem a každá z částí bývalého Československa se tak do roku 1945 vyvíjela odlišným způsobem. **Okupace českých zemí Němcem** začala **15. března 1939**. Následujícího dne byl na základě Hitlerova výnosu zřízen **Protektorát Čechy a Morava**. České země byly prohlášeny za součást německé říše, formálně jim byla přiznána autonomie, která však mohla být vykonávaná jen v souladu s německými zájmy.

Protektorát Čechy a Morava charakterizovala existence dvojí správy – okupační a autonomní. V první fázi okupace byly podřízeny vojenské správě. Od poloviny dubna 1939 byla v Protektorátu zavedena civilní správa. V jejím čele stál **říšský protektor**. Byl zcela nezávislý na protektorátní správě a byl podřízen přímo Hitlerovi. Protektorovi byl svěřen dozor nad zákonodárnou i výkonnou mocí. Mohl vydávat, měnit i rušit právní normy ve všech oblastech. Protektor potvrzoval jmenování ministrů a mohl odvolávat členy vlády. Prvním říšským protektorem se stal Konstantin von Neurath, který byl odvolán v roce 1941. Jeho místo zaujal jako zastupující říšský protektor **Reinhard Heydrich**, který měl zajistit pevnější formu vlády vzhledem k rostoucím aktivitám českého odboje. Heydrich byl odpovědný za rozsáhlé represe proti odbojovému hnutí a jeho vláda představovala přelom v nacistické okupační politice. V květnu 1942 na něj byl proveden atentát československými parašutisty vyslanými z Londýna. Významnou pozici v okupační správě zastával vysoký představitel někdejší SdP **Karl Herrmann Frank**, který byl v roce 1939 jmenován státním tajemníkem u říšského protektora. V roce 1943 se stal jako nově jmenovaný německý státní ministr pro Čechy a Moravu fakticky nejmocnějším mužem představitelem okupační správy, i když formálně v jejím čele zůstával nadále říšský protektor.

Na místní úrovni byly jako německé orgány ustaveny **oberlandráty**, které byly přímo podřízeny úřadu protektora. Oberlandráty byly nejnižšími správními jednotkami pro německé státní příslušníky. Současně získaly právo dohlížet nad činností českých obecních a okres-

ních úřadů ve svém obvodu. Konkrétní míra tohoto zasahování nebyla specifikována. Předpokládalo se, že autonomní orgány budou oberlandrátům předkládat k nahlédnutím zprávy, legislativní normy a správní opatření před jejich vyhlášením. Zhruba měsíc po zřízení protektorátu bylo vytvořeno 12 oberlandrátů v Čechách a 8 na Moravě (Šisler, 1963). V prvních měsících protektorátu bylo zřízeno německé soudnictví, které mělo pravomoc vůči protektorátním soudům. Současně byly zřízeny německé policejní úřady, které vystupovaly zcela nezávisle na českých policejních orgánech.



Říšský protektor – vedoucí představitel civilní správy, jehož pravomoci se týkaly zákonodárné i výkonné moci

Oberlandráty – správní jednotky zřízené pro německé státní příslušníky v Protektorátu, které současně mohly dohlížet na činnost českých správních orgánů ve svých obvodech

Autonomní správu na centrální úrovni reprezentovala ministerstva protektorátní vlády a státní prezident, kterým zůstal Emil Hácha. Ztrátu mezinárodního postavení českých zemí potvrzovalo zrušení ministerstva zahraničí a ministerstva obrany. Deformace politického systému se projevila i v pozici jednotlivých složek moci. Dne 21. března 1939 bylo rozpuštěno Národní shromáždění. Zákonodárná iniciativa byla podle zmocňovacího zákona svěřena vládě, fakticky ji vykonávaly říšské úřady. **Autonomní správa byla fakticky podřízena německé správě.** Struktura politické správy na zemské a okresní zůstala zachována – i nadále existovaly zemské i okresní úřady. V případě zemských úřadů pravomoci zemských prezidentů omezovali viceprezidenti jmenovaní z řad Němců.



ZAPAMATOVÁNÍ

Autonomní správu na centrální úrovni reprezentovala protektorátní vláda a státní prezident (E. Hácha). Struktura politické správy na zemské a okresní zůstala zachována – i nadále existovaly zemské i okresní úřady. Autonomní správa byla fakticky podřízena německé správě.

Okupace změnila také podobu městské samosprávy. **Do obcí s německou menšinou byli jmenováni komisařští starostové německé národnosti.** Tyto změny vycházely z dosavadní československé legislativy. Také v Československu v průběhu dvacátých let v některých městech dočasně působily správní komise. V době nacistické okupace nahrazování volených starostů jmenovanými vládními komisaři mělo posílit okupační moc a podpořit

postupující germanizaci. V létě 1939 byla zrušena zastupitelstva ve velkých městech (Moravská Ostrava, Brno, Olomouc, Jihlava a České Budějovice). Stalo se tak na základě rozhodnutí říšského protektora, v jehož důsledku byly kompetence samosprávy svěřeny výhradně do rukou starosty ve funkci vládního komisaře. Zrušení obecních zastupitelstev v pěti významných českých městech bylo reakcí říšského protektora na předchozí zintenzivnění vlasteneckých kampaní a masových demonstrací – sice legálních, ale fakticky s protiněmeckým obsahem (Tesař, 2006, s. 39-40).

Omezování samospráv ve velkých městech bylo tedy jednak výrazem zostřené politiky, ale současně rozvíjelo už v počátcích protektorátu nastoupenou politiku směřující k postupnému omezování místních samospráv a jejich ovládnutí okupační mocí. V roce 1939 bylo německé správě podřízeno 95 obcí a do konce následujícího roku byli vládní komisaři ustanoveni ve všech městech s více než 25 tisíci obyvateli (s výjimkou Prahy a Plzně) a počet takto spravovaných měst v následujícím období dále vzrostl (Brandes, 1999, s. 196-197). Posilováním svých kompetencí získaly okupační úřady možnost personálních zásahů do obecních samospráv. Potvrzení volby starostů či jmenování vládních komisařů bylo podmíněno souhlasem říšského protektora. V menších městech a obcích také zůstávaly nadále obecní samosprávy vesměs zatím zachovány. V okupovaných českých zemích také zůstalo v platnosti dosavadní obecní zřízení.

ZAPAMATOVÁNÍ



Už v roce 1939 docházelo k omezování obecních samospráv. Do obcí s německou menšinou byli jmenováni komisařští starostové německé národnosti, ve velkých městech byla zrušena zastupitelstva.

Mezníkem správního vývoje protektorátu byla **Heydrichova správní reforma (1942)**. Na jejím základě byla většina oberlandrátů zrušena a výkonem správy byly pověřeny dosavadní politické úřady. Ty však byly přetvořeny v instituce „správy z příkazu říše“ a převzaty Němci. Řada okresů byla sloučena. V roce 1943 se stal novým protektorem Wilhelm Frick. V čele protektorátu stál fakticky Karl Hermann Frank – ve stejné době povýšený na německého státního ministra. Likvidace samosprávy Obecní samospráva byla postupně likvidována ve více než 200 českých obcích. Podle vládního nařízení z roku 1944 byli do čela všech obcí s více než 3 000 obyvateli jmenováni namísto starostů úředníci vedoucí.

ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1942 byla přijata Heydrichova správní reforma, která rušila oberlandráty a výkonem správy pověřila dosavadní politické úřady.

7.3 Prozatímní státní zřízení v exilu a cesta k obnově Československa

Současně s děním v okupovaných českých zemích se v zahraničí začala utvářet exilová politická reprezentace v čele s Edvardem Benešem usilující o obnovení Československa. Postupně byl vytvořen Československý národní výbor, který na konci roku 1939 uznaly anglická a francouzská vláda. Výbor v létě 1940 ustavil **prozatímní státní zřízení**. Bylo tvořeno úřadem prezidenta, vládou a Státní radou – ta byla zřízena jako prezidentův poradní sbor a pomocný kontrolní orgán. Abdikace prezidenta Beneše z roku 1938 byla označena za vynucenou a neplatnou, a protektorátní politická reprezentace byla považována za nelegitimní. Předsedou exilové vlády vytvořené v Londýně byl jmenován někdejší šéf lidovců Mgr. Jan Šrámek. Zákonodárná moc byla vykonávána prostřednictvím prezidentských dekretů. Francie a Velká Británie později také uznaly neplatnost Mnichovské dohody. Britskou vládou byla definitivně uznána v létě 1941.

V prosinci 1943 byla podepsána smlouva o přátelství a spolupráci se SSSR. Ve stejné době začala jednání o poválečném uspořádání mezi londýnskou exilovou vládou a komunistickým exilovým centrem v Moskvě. V průběhu jednání s prezidentem Benešem na konci roku 1943 komunisté představili návrh zřízení národních výborů jako nových orgánů veřejné správy poválečného Československa. Beneš byl vůči návrhu rezervovaný, ale vytvoření národních výborů přímo neodmítl (Hrbek a Smetana, 2009, s. 37). V následných návrzích ústavních dekretů byly národní výbory označeny za prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Způsoby voleb do těchto nových institucí a jejich kompetence měly být upraveny později vydaným vládním nařízením (Kaplan a Jech, s. 133-134). V prosinci 1944 Edvard Beneš podepsal ústavní **dekret o národních výborech**. Podle něj měly být na základě voleb zřízeny místní, okresní a zemské národní výbory jako prozatímní orgány veřejné správy podřízené vládě. V oblastech s německou většinou měly vzniknout správní komise.



ZAPAMATOVÁNÍ

V roce 1940 bylo v londýnském exilu vytvořeno prozatímní státní zřízení. Podobu poválečného uspořádání určila jednání mezi londýnským exilovým centrem a komunistickou exilovou centrálou v Moskvě. V prosinci 1944 Edvard Beneš podepsal ústavní dekret o národních výborech.

Ústavní dekret č. 11/44 deklaroval kontinuitu s právním řádem první Československé republiky a potvrdil platnost všech právních předpisů vydaných do 29. 9. 1938. Následné normy vydané do 4. 5. 1945 byly uznány za dočasnou součást československého právního řádu, pokud neodporovaly ústavě. Perspektivu obnovení Československa podporoval také vývoj na Slovensku v posledních letech války. V prosinci 1943 zde byla založena **Slovenská národní rada** jako ústřední orgán protinacistického odboje. Po vypuknutí Slovenského národního povstání se rada prohlásila výkonnou a zákonodárnou mocí na Slovensku. V dubnu 1945 byla s jejím souhlasem rozdělena působnost na záležitosti celostátní a slovenské.

SHRNUTÍ KAPITOLY

V druhé polovině 30. let se vyhrtilo napětí v česko-německých vztazích. Pomnichovské Československo, nazývané také jako **druhá republika**, charakterizoval odklon od principů parlamentní demokracie a nárůst vlivu nacistického Německa. Prezident Beneš pod německým nátlakem několik dní po přijetí Mnichovské dohody abdikoval. Jednotlivé politické strany se dobrovolně rozpustily a byly vytvořeny dva nové politické bloky – vládní Strana národní jednoty a opoziční Národní strana práce. Komunistická strana byla už na podzim zakázána a rozpuštěna. Na podzim 1938 byly prosazeny **autonomie Slovenska** a Podkarpatské Rusi, v jejichž čele stanuly autonomní vlády.

Z německé iniciativy vyhlásili slovenští představitelé 14. března 1939 samostatný **Slovenský stát** a 15. března byly české země okupovány nacistickým Německem. Byl vyhlášen **Protektorát Čechy a Morava**, který charakterizovala **existence dvojí správy – okupační a autonomní**. Okupační správu vedl říšský protektor (nejvýraznějším byl Reinhard Heydrich v letech 1941-1942), který měl pravomoc zasahovat do výkonné i zákonodárné moci. Na místní úrovni byly jako německé orgány ustaveny **oberlandráty**, které byly správními jednotkami pro německé státní příslušníky a zároveň měly pravomoc dohlížet na české úřady. Autonomní správu na centrální úrovni reprezentovala ministerstva protektorátní vlády a státní prezident. **Organizace politické správy zůstala zachována**, její pozici na všech úrovních omezovaly postupně sílící zásahy okupační správy. Postupně byly omezovány také obecní samosprávy (jmenováním německých vládních komisařů namísto českých starostů či rušením obecních zastupitelstev). V roce 1942 byla přijata **Heydrichova správní reforma**, která rušila oberlandráty a výkonem správy pověřila dosavadní politické úřady – ovšem přetvořené v instituce „správy z příkazu říše“ a podřízené okupační moci.

Současně s děním v okupovaných českých zemích se v zahraničí začala utvářet exilová politická reprezentace v čele s Edvardem Benešem usilující o obnovení Československa. V roce 1940 bylo v londýnském exilu vytvořeno prozatímní státní zřízení. Podobu poválečného uspořádání určila jednání mezi londýnským exilovým centrem a komunistickou

exilovou centrálou v Moskvě. V průběhu jednání s Benešem na konci roku 1943 komunisté představili návrh na zřízení národních výborů. Jejich vytvoření potvrdil ústavní dekret o národních výborech z následujícího roku.

OTÁZKY

- 1.) V době tzv. druhé republiky nedošlo
 - a) K vyhlášení autonomie Slovenska
 - b) K zavedení přímé volby prezidenta
 - c) K zákazu KSČ
 - 2.) V čele okupační správy stál
 - a) Státní prezident
 - b) Státní tajemník
 - c) Říšský protektor
 - 3.) Oberlandráty byly v době okupace zavedeny jako
 - a) Nové zemské úřady
 - b) Nové správní jednotky pro německé státní příslušníky
 - c) Obecní orgány ve městech s německou menšinou
 - 4.) Jak se projevilo omezování obecních samospráv v roce 1939?
 - 5.) Myšlenka národních výborů vznikla
 - a) V komunistickém exilu v Moskvě
 - b) V londýnském exilu
 - c) V rámci domácího odboje v Protektorátu Čechy a Morava
-

Odpovědi:

1. b, 2 c, 3 b, 4 – nahrazení českých starostů německými vládními komisaři a likvidací obecních zastupitelstev ve velkých městech, 5 a.

8 PROMĚNY VEŘEJNÉ SPRÁVY V DOBĚ KOMUNISTICKÉHO REŽIMU



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Po II. světové válce bylo sice Československo sice obnoveno v podstatě v předmnichovských hranicích, ale podoba jeho politického systému se ve srovnání s první republikou zásadně lišila. Správní systém začal být budován na nových základech, které určily jeho vývoj v dalších desetiletích. Následující kapitola představí hlavní rysy vývoje veřejné správy od roku 1945, ale především v následujících letech po nástupu komunistického režimu.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Přiblížit proměny správního systému v letech 1945-1948
 - Charakterizovat vliv komunistického režimu na správní uspořádání
 - Vymežit hlavní rysy správního vývoje v 50. a 60. letech 20. století
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Národní výbory, Národní fronta, komunistická strana, krajské zřízení, federace

8.1 Proměny správního systému v letech 1945-1948

Porážka Německa v II. světové válce otevřela cestu k obnově Československa. Na podobu obnovené ČSR měla vliv také Komunistická strana Československa (KSČ), která se poprvé stala vládní stranou. Změnila se také národnostní struktura obnoveného státu. Téměř tři miliony Němců byly vysídleny a Československo bylo budováno jako národní stát Čechů a Slováků. Změnila se také politická scéna. Dosavadní stranický systém byl přebudován na nových základech. **Pravicové strany** byly považovány za zdiskreditované pro své jednání v letech 1938-1939 a **nebyly obnoveny**. Základním rámcem pro existenci a činnost politických stran se stala nově vytvořená **Národní fronta (NF)**. Počet politických stran byl snížen. V českých zemích zůstaly jen čtyři strany – KSČ, sociální demokracie, strana národně socialistická a strana lidová. Na Slovensku působily jen dvě významnější strany – Demokratická strana a Komunistická strana Slovenska. Pro politický systém poválečného Československa bylo typické, že všechny politické subjekty působící v rámci NF byly zároveň vládními stranami – neexistovala tedy běžná parlamentní opozice. V čele státu zůstal jako prezident Edvard Beneš v souladu se zmiňovanou tezí o neplatnosti jeho abdikace z roku 1938. V dalších ohledech se však návaznost na období meziválečného Československa příliš nerozvíjela. Změny z období let 1945-1948, které je nazýváno také jako **třetí republika**, spíše předznamenávaly nástup komunistického režimu (omezení politické plurality, růst vlivu KSČ, omezování vlastnických práv apod.).

ZAPAMATOVÁNÍ



Poválečné Československo v hlavních rysech odlišilo od první republiky. Počet politických stran byl snížen, pravicové strany nebyly obnoveny a naopak vzrostl vliv KSČ. Vznikl systém Národní fronty, v jehož rámci mohly politické strany působit.

Československo bylo v roce 1945 obnoveno v předmnichovských hranicích, s výjimkou Podkarpatské Rusi (byla připojena k Sovětskému svazu). Cíl obnovy předmnichovských hranic země ovlivnil také československé územní nároky. Po roce 1945 se sice objevily požadavky připojení některých území, jež byly v minulosti po určitou dobu součástí českého státu (Kladsko, Lužice, Žitavsko a slezská území – Ratibořsko a Hlubčicko). Tyto nároky však byly v nových mezinárodních podmínkách neprůchozí, i vzhledem k chybějící podpoře Sovětského svazu (Pehr, 2011, s. 37-42). Po II. světové válce se znovu vyhroutil **česko-polský spor o Těšínsko**. V červnu 1945 část československých jednotek pronikla do Ratiboře. Polská strana tento incident využila a nastolila otázku Těšínska jako mezinárodní problém. Následná jednání obou vlád v Moskvě skončila bezvýsledně. Neúspěchem skončily i další rozhovory v následujícím roce. **V důsledku silícího sovětského tlaku vlády obou zemí 10. března 1947 podepsaly smlouvu o přátelství a vzájemné pomoci**. Na Těšínsku byl potvrzen stav z roku 1920 – jeho území zůstalo rozděleno mezi oba státy.



ZAPAMATOVÁNÍ

Československo bylo v roce 1945 obnoveno v předmnichovských hranicích, s výjimkou Podkarpatské Rusi (byla připojena k Sovětskému svazu). Po válce se opět rozhořel česko-polský spor o Těšínsko, který skončil v důsledku sílícího sovětského tlaku podepsáním smlouvy o přátelství mezi oběma státy a potvrzení rozdělení těšínského území podle stavu z roku 1920.

První poválečná vláda byla ustavena na začátku dubna 1945 v Košicích, které byly už v té době osvobozeny sovětskou armádou. **Košický vládní program** potvrzoval jako základ veřejné správy „lidem volené národní výbory“. První poválečná vláda měla i významný vliv na legislativu – dekrety prezidenta republiky byly vydávány na návrh vlády. Jako nová instituce vzniklo předsednictvo vlády. V resortech s celostátní působností byly zřízeny funkce státních tajemníků jako členů vlády. Předsednictvo vlády i funkce státních tajemníků byly zrušeny v roce 1948. I po válce pokračovala činnost Slovenské národní rady, jehož výkonnou složkou se stal Sbor pověřenců.

Národní výbory (NV) nahradily obecní, okresní a zemské orgány – dosavadní územní organizace zůstala v tomto období zachována. Na úrovni zemí zanikly zemské úřady a místo nich v českých zemích vznikly Zemský národní výbor v Čechách se sídlem v Praze a Moravskoslezský zemský národní výbor (MZNV) se sídlem v Brně. Specifická pozice Slezska, jehož představitelé usilovali o obnovu zemské samosprávy, vedla k vytvoření zvláštní expozitury MZNV se sídlem v Ostravě. V důsledku nejednoznačně vymezených pravomocí a pokračujících snah o znovudosažení slezské samosprávy však mezi ostravským a brněnským úřadem docházelo k častým kompetenčním sporům (Kocích, 1967). Místo zrušených okresních úřadů zaujaly okresní národní výbory. Na úrovni obcí, měst a městských obvodů byly vytvořeny místní, městské a obvodní národní výbory, které zde převzaly funkci někdejších obecních samospráv i obecních úřadů.

Národní výbory byly na všech stupních zřizovány jako současně orgány státní správy a samosprávy. Bezprostředně po válce charakterizovalo složení NV paritní (rovnoměrné) zastoupení jednotlivých stran Národní fronty. Byly tvořeny voleným sborem a úřadem NV. V čele stál předseda, hlavním orgánem bylo plénum, které volilo i další orgány NV v čele s radou. Rada měla výkonnou a rozhodovací moc, její členové stáli v čele referátů. Nižší národní výbory byly podřízeny vyšším. Národní výbory vykonávaly svou činnost v rámci samostatné i přenesené působnosti, která byla vzhledem k jejich postavení vykonavatelů státní správy značně rozsáhlá (Charbuský, 2007, s. 57). Kromě běžných pravomocí (evidence obyvatelstva, dohled nad živnostenským podnikáním, školstvím, sociální a zdravotní péčí) se v bezprostředně poválečném období podílely také na konfiskaci majetku „nepřátel a zrádců“ (tedy Němců a kolaborantů).

ZAPAMATOVÁNÍ



Jako nové orgány veřejné správy byly ustaveny národní výbory. Nahradily obecní, okresní a zemské orgány – dosavadní územní organizace zůstala v tomto období zachována.

Už v prvním poválečném roce se změnila podoba policejní správy. Podle výnosu ministerstva vnitra z června 1945 byly zrušeny všechny bezpečnostní složky a nahrazeny Sbohem národní bezpečnosti (SNB). Po válce byla zřízena také Státní bezpečnost (StB). V roce 1946 se konaly volby – na několik desetiletí poslední, které lze označit za částečně svobodné. **Ve volbách zvítězili komunisté** (získali 38 %). Na základě voleb byla vytvořena nová vláda NF v čele s předsedou KSČ K. Gottwaldem. Komunisté získali také další klíčové rezorty, mezi nimi opět ministerstvo vnitra. Výsledky voleb změnily také složení národních výborů, kde začali dominovat komunisté. Na Slovensku ve volbách s převahou zvítězila Demokratická strana, což ovšem vedlo k oslabení slovenských orgánů. Kompetence Sboru pověřenců byly postupně omezovány, v roce 1946 byl de facto podřízen československé vládě.

8.2 Nástup komunistického režimu a jeho důsledky

Rostoucí rozpory mezi KSČ a ostatními stranami přerostly ve vládní krizi. Nekomunističtí ministři podali na protest proti změnám ve vedení SNB demisi. Představitelé nekomunistických stran usilovali o to, aby vláda přestala být usnášenischopná a byly vypsány nové volby, které by mohly přinést nové rozložení sil. Navzdory původnímu předpokladu však demisi všichni ministři sociální demokracie a také Jan Masaryk, který jako nestraník vedl rezort zahraničí. KSČ navíc zahájila masivní veřejnou kampaň, v jejímž průběhu byly zřízeny Lidové milice a docházelo k zásahům proti sekretariátům ostatních politických stran. Vyvrcholením těchto aktivit bylo vyhlášení generální stávkou na podporu komunistických požadavků. **Dne 25. února 1948 prezident Beneš přijal demisi nekomunistických ministrů a výkonnou moc ovládla KSČ**, která uprázdněná vládní křesla doplnila svými spřízněnými členy z nekomunistických stran. Únorové převzetí moci je považováno za počátek komunistického režimu v ČSR. Na základě ústavy z 9. května 1948 bylo Československo prohlášeno za lidovou demokracii. Ústava uzákonila únorové převzetí moci. Obsahovala pasáže o slovenských národních orgánech a národních výborech. Poslanci NS byli voleni nově z jednotné kandidátky Národní fronty. Edvard Beneš ještě v roce 1948 ze zdravotních důvodů abdikoval, a prvním komunistickým prezidentem byl zvolen Klement Gottwald.

Základem správní soustavy se po nástupu komunistického režimu stalo krajské zřízení. Na základě ústavního zákona z prosince 1948 bylo v ČSR zřízeno 19 krajů (13 v českých zemích a 6 na Slovensku). Byly zrušeny zemské národní výbory, začaly působit

nově vytvořené krajské národní výbory (KNV), v Praze krajskou správu vykonával Ústřední národní výbor. Došlo také k reorganizaci okresů.



ZAPAMATOVÁNÍ

Na základě ústavního zákona z prosince 1948 bylo v ČSR zřízeno 19 krajů (13 v českých zemích a 6 na Slovensku). Byly zrušeny zemské národní výbory, začaly působit nově vytvořené krajské národní výbory (KNV).

Změny nastaly rovněž v soudnictví. Došlo k omezení nezávislé soudní moci – neexistoval Ústavní soud a **brzy po uchopení moci zanikl Nejvyšší správní soud**. V roce 1948 se soudní organizace přizpůsobila krajskému zřízení, zemské soudy byly zrušeny. V soudních senátech zasedali také 2 soudci z lidu. Nově byl vytvořen Státní soud jako nástroj represe proti odpůrcům režimu. Od roku 1952 v civilní sféře existovaly 3 stupně soudů – lidové, krajské a Nejvyšší soud.

Místní národní výbory byly rozděleny na městské a místní. Byly zrušeny referáty, které nahradily odbory nebo správy národních výborů. Na okresní a krajské úrovni byla zřízena funkce tajemníka. Na základě nových zákonů se v roce 1954 konaly nové volby do NV (93,6 % hlasů pro kandidáty Národní fronty).

8.3 Správní vývoj po roce 1960

V roce 1960 byla přijata nová ústava. Změnila název státu na Československou socialistickou republiku a **deklarovala vedoucí úlohu KSČ ve společnosti**. Nová ústava posilovala pozici centrálních úřadů. Zrušila Sbor pověřenců a omezila pravomoci Slovenské národní rady. Oslabila pozici prezidenta a zkrátila funkční období Národního shromáždění na 4 roky. **Na základě zákona č. 36/1960 Sb. o územním členění státu rovněž z roku 1960 byly určeny nové hranice krajů.** Vzhledem k menšímu územnímu rozsahu původních krajů bylo rozhodnuto vytvořit větší správní celky. Jejich celkový počet byl snížen z 19 na 10. V českých zemích vzniklo nově osm krajů (Praha, Středočeský, Severočeský, Jihočeský, Západočeský, Východočeský, Severomoravský a Jihomoravský). Hlavní město mělo tedy pozici samostatného kraje, byl zde zrušen Ústřední národní výbor a nahrazen Městským národním výborem. **Došlo také k výraznému snížení počtu okresů.** Zatímco na konci 40. let existovalo 179 okresů, po změně z roku 1960 jejich počet klesl na 76. Nové územní členění ještě ve větší míře než původní krajské zřízení nerespektovalo tradiční regionální uspořádání ani původní zemské hranice (Kuba, 2008, s. 64-65).

ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1960 byla přijata nová ústava, která deklarovala vedoucí úlohu KSČ, posílila pozici centrálních úřadů a upravila podobu krajské soustavy.

Na základě zákona z roku 1967 byly národní výbory definovány jako orgány socialistické státní moci a zároveň státní orgány samosprávného charakteru.

Byla ustavena nová struktura národních výborů:

- Místní národní výbory
- Městský národní výbor první, druhé a třetí kategorie
- Obvodní národní výbory v Praze, Brně, Ostravě, Plzni a Ústí nad Labem
- Okresní národní výbory
- Krajské národní výbory
- Národní výbor hlavního města Prahy

V roce 1968 vyvrcholilo v Československu úsilí o reformu komunistického systému známé jako „Pražské jaro“. Ve vedení KSČ se prosadili stoupenci reformem v čele s Alexandrem Dubčekem. Ani jejich reformní politika však neměla překročit základní mantinely dosavadního způsobu vládnutí, charakterizované vedoucí úlohou KSČ. Hlavní změnou státoprávní změnou byla federalizace státu, která byla uskutečněna **na základě ústavního zákona z 28. října 1968. Československo se nově stalo federací.** K 1. 1. 1969 tak byly ustaveny Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. V působnosti federální vlády zůstávala zahraniční politika, obrana, federální státní hmotné rezervy a federální zákonodárství. Vznikly také samostatné zákonodárné sbory – Česká národní rada a Slovenská národní rada. Už před vznikem federace 21. srpna 1968 Sovětský svaz v obavě před dalším pokračováním reformem vojensky obsadil Československo a proces „Pražského jara“ byl tak násilně ukončen. Dubčeka v čele KSČ nahradil Gustav Husák, jenž se v polovině 70. let stal také prezidentem. Také v období 70. a 80. let, nazývané také jako tzv. normalizace, zůstaly národní výbory základními orgány veřejné správy. V jejich postavení nedošlo k zásadním změnám.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Československo bylo v roce 1945 obnoveno v předmnichovských hranicích, s výjimkou Podkarpatské Rusi (byla připojena k Sovětskému svazu). Poválečné Československo v hlavních rysech odlišilo od první republiky. Počet politických stran byl snížen, **pravicové strany nebyly obnoveny a naopak vzrostl vliv KSČ. Vznikl systém Národní fronty**, v jehož rámci mohly politické strany působit. Jako nové orgány veřejné správy byly v roce 1945 ustaveny **národní výbory**. Nahradily obecní, okresní a zemské orgány. Národní výbory byly na všech stupních zřizovány jako současně orgány státní správy a samosprávy. **Základem správní soustavy se po nástupu komunistického režimu stalo krajské zřízení**. Na základě ústavního zákona z prosince 1948 bylo v ČSR zřízeno 19 krajů.

V roce 1960 byla přijata nová ústava, která deklarovala vedoucí úlohu KSČ a posílila pozici centrálních úřadů. Ve stejném roce byl přijat **nový zákon o územním členění státu**, který upravoval podobu krajského zřízení. **Počet krajů i okresů byl snížen, a jejich hranice byly nově stanoveny. Na základě ústavního zákona z 28. října 1968 se Československo stalo federací**. V působnosti federální vlády zůstávala zahraniční politika, obrana, federální státní hmotné rezervy a federální zákonodárství. Byly zrušeny zemské národní výbory, začaly působit nově vytvořené krajské národní výbory (KNV).

OTÁZKY

- 1.) Pro politický systém poválečného Československa **nebylo** charakteristické
 - a) Fungování politických stran v rámci Národní fronty
 - b) Posílení vlivu pravicových stran
 - c) Rozpuštění parlamentu
- 2.) Národní výbory byly orgány
 - a) Státní správy
 - b) Samosprávy
 - c) Státní správy i samosprávy
- 3.) Po volbách z roku 1946 se předsedou vlády stal
 - a) Klement Gottwald

- b) Edvard Beneš
 - c) Zdeněk Fierlinger
- 4.) Krajské zřízení bylo v Československu zavedeno v roce
- a) 1945
 - b) 1948
 - c) 1960

5.) Jak se změnilo státoprávní uspořádání Československa v roce 1968?

Odpovědi:

1. b, 2 c, 3 a, 4 b, 5 – země se stala federací.

9 REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989



RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Události roku 1989 známé jako „sametová revoluce“ přinesly zásadní proměny politického systému, hospodářství i celého společenského života Československa a později České republiky. Kolaps komunistického systému, který byl součástí hlubších proměn mezinárodních vztahů na přelomu 80. a 90. let, otevřel cestu ke zformování současné podoby správní soustavy. Závěrečná kapitola nejprve ukáže základní východiska správního vývoje po roce 1989, a poté se bude věnovat jednotlivým fázím reformy veřejné správy na začátku 90. let a po roce 2000.



CÍLE KAPITOLY

Po prostudování této kapitoly budete umět:

- Popsat okolnosti zhroucení komunistického režimu a obnovy demokracie
 - Charakterizovat změny správního systému po roce 1989
 - Přiblížit druhou fázi reformy veřejné správy v ČR
-



KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Občanské fórum, reformy veřejné správy, obecní samospráva, krajské úřady

9.1 Zhroucení komunistického režimu a východiska správní reformy

V 80. letech 20. století se začaly stále výrazněji ukazovat slabiny a nedostatky komunistického režimu. Přesvědčení o potřebě zásadnějších změn se začalo prosazovat i v samotném Sovětském svazu. Zde byl po nástupu nového generálního tajemníka komunistické strany Michaila Gorbačova zahájen od poloviny 80. let reformní program známý jako přestavba. Později v některých zemích východního bloku začala slábnoucí komunistická moc ustupovat opozičním silám. Moskva přitom veřejně deklarovala neochotu vměšovat se do záležitostí ostatních komunistických států. Nejdál změny pokročily v Maďarsku a Polsku, kde se už v červnu 1989 mohli kandidáti opozice účastnit voleb a výrazně přitom uspěli. **Československo patřilo v rámci východního bloku ke státům, kde komunistická moc odolávala déle.** Ve vedení strany a státu převládali stoupenci konzervativního křídla, kteří se k moci dostali po srpnové invazi sovětských vojsk v roce 1989, a reformní snahy prosazované v rámci přestavby považovaly za ohrožení svého mocenského postavení. Stále patrnější ekonomické zaostávání, neschopnost dosavadního vedení reagovat na měnící se situaci i nový vývoj mezinárodních vztahů však i zde začaly vyvolávat rostoucí nespokojenost.

Rozhodující událostí, která v případě Československa spustila režimu, byl **zásah komunistické policie proti studentské demonstraci 17. listopadu 1989** na Národní třídě v Praze. V reakci na brutální zásah vyhlásili studenti stávkou, ke které se přidali také herci pražských divadel. Po několika dnech bylo založeno **Občanské fórum (OF)** jako uskupení opozičních sil, jehož neformálním vůdce byl dramatik a čelný představitel Charty 77 Václav Havel. Komunistická moc pod tlakem následných masových demonstrací a generální stávkou zahájila jednání s opozicí a brzy začala ustupovat jejich požadavkům. Transformace politického systému se odvíjela od dohod vyjednaných při rozhovorech Občanského fóra a předsedy federální vlády. Týden po událostech na Národní třídě rezignovalo vedení komunistické vedení, na konci listopadu Federální shromáždění zrušilo ústavní článek o vedoucí úloze KSČ, 10. prosince byla jmenována vláda premiéra Mariana Čalfy s převahou nekomunistických ministrů, a ve stejný den abdikoval hlavní symbol normalizačního režimu prezident Gustav Husák. **Završením revolučních změn roku 1989 se stalo zvolení Václava Havla prezidentem (29.12. 1989).**

ZAPAMATOVÁNÍ



Změna politického systému, která byla důsledkem kolapsu komunistické moci pod veřejným tlakem, se odvíjela od dohod vyjednaných při rozhovorech Občanského fóra a předsedy federální vlády.

Václav Havel byl zvolen ještě původním Federálním shromážděním (FS), z něhož předtím odešla jen menší část nejzkompromitovanějších poslanců. Celkový počet poslanců byl doplněn v první vlně tzv. **kooptace**. Mezi více než dvaceti kooptovanými byl také vedoucí představitel KSČ z reformního období roku 1968 Alexandr Dubček, který byl také zvolen předsedou FS. Další vlna kooptací se uskutečnila na konci ledna 1990, kdy KSČ ztratila více než 100 mandátů. Podobná rekonstrukce proběhla také na úrovni republikových parlamentů (České národní rady a Slovenské národní rady), i jednotlivých národních výborů všech stupňů. Stalo se tak na základě ústavního zákona z 23. ledna 1990, který jednotlivým politickým stranám dal možnost odvolat jejich členy z funkce poslanců „v zájmu vyrovnaní rozložení politických sil“ nebo pokud jejich předchozí působení neskýtalo „záruky rozvoje politické demokracie“ (Roubal, 2013, s. 72).

V lednu 1990 byl také přijat tzv. malý zákon o politických stranách, který umožnil vznik nových politických stran a hnutí. Brzy poté bylo definitivně ukončeno působení Národní fronty (Suk, 2013, s. 492). Proces obnovy demokratického systému ukončily **v roce 1990 svobodné volby**, v nichž přesvědčivě **zvítězilo Občanské fórum** – a na Slovensku obdobné opoziční hnutí Verejnost' proti násiliu (VPN). Nově zvolení poslanci získaly mandát mimořádně jen na dva roky. Federální vládu utvořila obě vítězné hnutí. Nové Federální shromáždění potvrdilo Václava Havla novým hlasováním ve funkci prezidenta. V listopadu téhož roku se konaly první svobodné komunální volby do obnovených obecních samospráv. I v tomto případě se potvrdila nejsilnější pozice OF, které 36 % hlasů – za KSČ se 17 % a lidovci s 11,5 % hlasy (Bureš, 2007, s. 263).

Po volbách se začala výrazněji projevovat politická diferenciaci i rozpory mezi českou a slovenskou stranou. **OF se v roce 1991 rozdělilo na Občanskou demokratickou stranu (ODS) v čele s Václavem Klausem**, a na Občanské hnutí. Na Slovensku se jako nejsilnější politická síla prosadilo Hnutí za demokratické Slovensko (HZDS) vedené Vladimírem Mečiarem. V nových volbách v roce 1992 zvítězily ODS a HZDS. Rozdílné pohledy vítězných stran na česko-slovenské uspořádání a státoprávní uspořádání vítězných politických stran vyústily v rozhodnutí zrušit federaci a vytvořit dva samostatné státy. **K 1. lednu 1993 tak vznikly samostatná Česká a Slovenská republika.**



ZAPAMATOVÁNÍ

Proces obnovy demokratického systému ukončily v roce 1990 svobodné volby, v nichž přesvědčivě zvítězilo Občanské fórum. V dalších volbách v roce 1992 zvítězily nástupnické strany ODS a HZDS, které v následných jednáních vzhledem k česko-slovenským rozporům rozhodly o zrušení federace.

9.2 Změny správního systému na začátku 90. let

Obnova demokracie po zhroutilí komunistického režimu určila také novou podobu správního systému. Reformy veřejné správy po roce 1989 usilovaly především o změnu jejího centralizačního zaměření z dob komunistického režimu. Základem první fáze reformy veřejné správy bylo **zrušení systému národních výborů**. Na základě zákona České národní rady č. 425/1990 Sb. zaniklo sedm krajských národních výborů a 75 okresních národních výborů (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 481). Zrušené okresní národní výbory nahradily **okresní úřady**. Ty působily výhradně jako orgány státní správy se všeobecnou působností. V čele okresních úřadů stáli přednostové jmenovaní vládou.

ZAPAMATOVÁNÍ



Základem první fáze reformy veřejné správy bylo zrušení systému národních výborů. Zrušené okresní národní výbory nahradily okresní úřady jako orgány státní správy.

V roce 1990 byla **znovu oddělena státní správa od samosprávy** – jejím základem se měla stát obec. Novou podobu obecní správy určily zákony č. 367/1990 o obcích (obecní zřízení) a č. 368/1990 Sb. o obecních zastupitelstvech. Obce přestaly být pouze orgány státní správy a znovu získaly postavení územně samosprávních společenství občanů i veřejnoprávních korporací, spravujících své záležitosti, vlastních majetek a vystupujících jako subjekt veřejného i soukromého práva (Dobeš, Janák a Hledíková, 2007, s. 485). Základním **orgánem obecní samosprávy se stalo volené zastupitelstvo**, které dále volí radu a starostu. Plněním úkolů uložených zastupitelstvem a radou je pověřen obecní (městský) úřad. Znovu byla **obnovena kategorie statutárních měst**, jejichž počet postupně vzrostl. Vnitřní správní poměry těchto měst jsou uspořádány na základě obecně závazné vyhlášky (statutem). Jejich dalším charakteristickým rysem je členění na městské obvody nebo na části s vlastními samosprávnými orgány. V současné době (v roce 2020) existuje v ČR 27 statutárních měst.

ZAPAMATOVÁNÍ



V roce 1990 byla znovu oddělena státní správa od samosprávy – jejím základem se měla stát obec. Obce přestaly být pouze orgány státní správy a znovu získaly postavení územně samosprávních společenství občanů i veřejnoprávních korporací. Základním orgánem obecní samosprávy se stalo volené zastupitelstvo, které dále volí radu a starostu.

Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. **Vzhledem k absenci krajské správy v tomto období vznikaly na této úrovni nové specializované orgány státní správy či pobočky ústředních orgánů státní správy.** Orgány tohoto typu, jež lze označit jako odborné správní úřady, byly ustavovány také na území okresů. Působily souběžně s okresními úřady, od nichž je odlišovala jejich oborová specializace (Potěšil, 2007). Mezi tyto úřady patří orgány policejní, finanční či sociální správy. Sbor národní bezpečnosti nahradila Policie ČR – její činnost řídí Policejní prezidium. Nižšími územními složkami jsou správy krajů, okresní ředitelství a obvodní oddělení. Správa veřejných příjmů byla odebrána zrušeným národním výborům. Místo nich byla vytvořena finanční ředitelství a jim podřízené finanční úřady, které spravují daně, poplatky a dotace. Na konci roku 1990 vznikla Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ). V jeho působnosti je důchodové a nemocenské pojištění. Hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti zajišťují úřady práce, zřizované také od roku 1990.

9.3 Další fáze reformy veřejné správy

Jádrem druhé fáze reformy bylo vytvoření krajů. Základem pro vznik krajského zřízení se stal ústavní zákon č. 347/1997 Sb. Fakticky vstoupilo krajské zřízení v platnost po nabytí účinnosti zákona č. 129/2000 Sb. Zřízením nových krajů bylo narušeno územní uspořádání z roku 1960. V případě některých specializovaných úřadů státní správy a soudů však zůstalo zachováno členění podle stavu ze začátku 60. let. Tím se prosadila souběžná existence dvou systémů územně správního uspořádání (Kuba, 2008, s. 65).

V prvních letech po ustavení krajů nadále **okresní úřady**, které však byly **zrušeny v roce 2002**. Samotné okresy však zrušeny nebyly, nadále však nepůsobily jako územní jednotky státní správy. **Kompetence 76 zaniklých okresních úřadů přešly většinou primárně na obce s rozšířenou působností a na krajské úřady.** I na této úrovni byly některé specializované úřady státní správy a soudy uspořádány nadále podle původního územního členění. Převedení okresní správy na obce s rozšířenou působností však představoval projev kontinuity s obdobím do roku 1948, neboť jejich počet (205) se blížil staršímu počtu okresů před jejich výraznou redukcí v roce 1960 (Kuba, 2008, s. 65). Definitivní zrušení tehdejšího územního uspořádání přinesl až zákon č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu z 29. ledna 2020 (s účinností k 1.1. 2021), který území ČR pro výkon státní správy člení na správní obvody krajů, jež se dále dělí na správní obvody obcí s rozšířenou působností. Jejich prostřednictvím jsou také na základě uvedeného zákona vymezeny okresy.

Obce a kraje v rámci správní soustavy představují územně samosprávné celky. Mají přitom postavení územních orgánů se všeobecným zaměřením, jež vykonávají správu v samostatné i přenesené působnosti. Správu obcí v roce upravily nové právní normy – především zákon o obcích č. 128/2000 Sb. K další úpravě obecního zřízení došlo v roce 2006. Na obecní úrovni byly pro výkon státní správy ustaveny tři kategorie obcí:

- Obce s běžnými obecními úřady

- Obce s pověřenými obecními úřady
- Obce s rozšířenou působností

Príslušný zákon z roku 2000 definoval také města jako obce s více než 3 000 obyvateli, nebo obce, které byly městy před 17. květnem 1954 (datum přijetí zákona o národních výborech). V těchto případech o ustavení měst rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny (Charbuský, 2007).

ZAPAMATOVÁNÍ



Na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. bylo rozhodnuto zřídit kraje, které byly fakticky zavedeny po přijetí příslušného zákona v roce 2000. V roce 2002 byly zrušeny okresní úřady, a jejich kompetence převzaly kromě krajů obce s rozšířenou působností.

Stejně jako obce byly také kraje ustaveny jako územní společenství občanů a veřejnoprávní korporace s vlastními příjmy a majetkem, který hospodaří za podmínek určených zákonem (Schelle, 2016, s. 493). Jako krajské orgány byly ustaveny:

- **Zastupitelstvo** – je orgánem, který vykonává vlastní správu krajů. Je voleno všeobecným volebním právem na základě poměrného systému, jeho funkční období trvá čtyři roky. Počet jeho členů se odvíjí od počtu obyvatel v jednotlivých krajích. Pohybuje se od 45 do 65 zastupitelů. Kompetence zastupitelstev se týkají převážně samostatné působnosti kraje.
- **Rada** – je výkonným orgánem kraje v oblasti jeho samostatné působnosti, tvoří ji hejtman, jeho zástupce a radní. Má devět až jedenáct členů podle počtu obyvatel v krajích. Schůze rady jsou na rozdíl od zastupitelstev neveřejné.
- **Hejtman** – stojí v čele kraje, který reprezentuje navenek. Je spolu s náměstkem či náměstky volen zastupitelstvem.
- **Krajský úřad** – plní úkoly v samostatné působnosti uložené zastupitelstvem a radou, dále vykonává přenesenou působnost. Kontroluje činnost orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti. V jeho čele stojí ředitel jako zaměstnanec kraje, jmenovaný (i odvolávaný) hejtmanem po souhlasu ministra vnitra (Schelle, 2016, s. 495-498).

Kompetence krajů se týkají celkem 9 oborů správy: školství, kultura, sociální zabezpečení, stavební řízení, územní plánování, zdravotnictví, bezpečnostní záležitosti, zemědělství, doprava, životní prostředí.



ZAPAMATOVÁNÍ

Základními krajskými orgány jsou zastupitelstvo, rada, hejtman a krajský úřad.

Príslušnými změnami prošla také soudní soustava. Po roce 1989 bylo opět obnoveno správní soudnictví, ačkoli jeho budování nebylo dlouho dokončeno. Fungování správních soudů bylo řadu let provizorní. V rozporu s Ústavou ČR byl po celá 90. léta odkládán vznik Nejvyššího správního soudu. Část jeho předpokládaných pravomocí v té době vykonával Ústavní soud. **Nejvyšší správní soud** byl znovu ustaven až **v roce 2002**. Do jeho působnosti patří:

- Žaloby proti rozhodnutím správních orgánů
- Ochranu před nečinností a nezákonným zásahem správního orgánu
- Volební záležitosti
- Záležitosti politických stran a hnutí.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Rozhodující událostí, která v případě Československa spustila režimu, byl **zásah komunistické policie proti studentské demonstraci 17. listopadu 1989**. Dva dny poté bylo založeno Občanské fórum jako uskupení opozičních sil, které poté zahájilo jednání s předsedou federální vlády. Komunistická moc pod tlakem následných masových demonstrací a generální stávkou brzy poté začala ustupovat jejich požadavkům. Završením revolučních změn roku 1989 se stalo zvolení vůdčího představitele OF Václava Havla prezidentem (29.12. 1989). Proces obnovy demokratického systému ukončily **v roce 1990 svobodné volby**, v nichž přesvědčivě zvítězilo Občanské fórum – a na Slovensku obdobné opoziční hnutí Verejnost' proti násiliu.

Základem první fáze reformy veřejné správy bylo zrušení systému národních výborů, které nahradily okresní úřady a obnovené obecní samosprávy. V roce 1990 byla **znovu oddělena státní správa od samosprávy** – jejím základem se měla stát obec. Obce přestaly být pouze orgány státní správy a znovu získaly postavení územně samosprávních společenství občanů i veřejnoprávních korporací. Základním orgánem obecní samosprávy se stalo

volené zastupitelstvo, které dále volí radu a starostu. Znovu byla obnovena kategorie statutárních měst. Jádrem druhé fáze reformy bylo vytvoření krajů na základě zákona z roku 1997. Národní výbory na krajské úrovni byly zrušeny bez náhrady. Vzhledem k absenci krajské správy v tomto období vznikaly na této úrovni nové specializované orgány státní správy či pobočky ústředních orgánů státní správy (finanční úřady, Česká správa sociálního zabezpečení, úřady práce).

Krajské zřízení bylo v nové podobě obnoveno až po roce 2000. Na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. bylo rozhodnuto zřídit kraje, které byly fakticky zavedeny po přijetí příslušného zákona v roce 2000. V roce 2002 byly zrušeny okresní úřady, a jejich kompetence převzaly kromě krajů nově zřizované obce s rozšířenou působností. Ve stejném roce byl konečně obnoven také **Nejvyšší správní soud**.

OTÁZKY

- 1.) Už v listopadu 1989 byla pod tlakem masových demonstrací a generální stávkou
 - a) Prosazena kandidatura Václava Havla prezidentem
 - b) Odvolána federální vláda
 - c) Zrušena vedoucí úloha KSČ v ústavě
- 2.) Předsedou první federální vlády s převahou nekomunistických ministrů se stal
 - a) Marian Čalfa
 - b) Václav Klaus
 - c) Alexandr Dubček
- 3.) Hlavním výsledkem první fáze reformy veřejné správy po roce 1989 bylo
 - a) Obnovení zemského zřízení
 - b) Zrušení systému národních výborů
 - c) Obnovení Nejvyššího správního soudu
- 4.) Krajské zřízení bylo zřízeno
 - a) V roce 1990

b) V roce 1993

c) Po roce 2000

5.) Jaké jsou orgány krajských úřadů?

Odpovědi:

1 c, 2 a, 3 b, 4 c, 5 – zastupitelstvo, rada, hejtman a krajský úřad.

LITERATURA

- [1] BRANDES, D. 1999. *Češi pod německým protektorátem. Okupační politika, kolaborace a odboj 1939-1945*. Praha: Prostor.
- [2] BUREŠ, J. 2007. *Občanské fórum*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-087-1.
- [3] DOBEŠ, J., JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z. 2007. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. ISBN 978-80-7106-906-5.
- [4] FUKALA, R. 2007. *Slezsko. Neznámá země Koruny české. Knížecí a stavovské Slezsko do roku 1740*. České Budějovice: Bohumír Němec – VEDUTA. ISBN 978-80-86829-23-4.
- [5] GEBHART, J. – KUKLÍK, J. *Druhá republika 1938-1939. Svár totality a demokracie v politickém, společenském a kulturním životě*. Praha: Paseka. ISBN 80-7185-626-6.
- [6] HENDRYCH, D. 2014. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer. 4. aktualizované vyd. ISBN 978-80-7478-561-0.
- [7] HOFFMANN, F. 2008. *Středověké město v Čechách a na Moravě*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. ISBN 978-80-7106-543-2.
- [8] HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. et al. *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav. ISBN 978-80-80-210-4249-0.
- [9] HRBEK, J. – SMETANA, V. et al. 2009. *Draze zaplacená svoboda. Osvobození Československa 1944–1945*. Svazek II, Praha: Paseka. ISBN 978-80-7185-976-5.
- [10] CHARBUSKÝ, M. 2007. *Veřejná správa – správa měst a obcí*. Pardubice: Univerzita Pardubice. Fakulta ekonomicko-správní. ISBN 978-80-7395-020-0.
- [11] JANDEROVÁ, J. 2018. Rozsah přezkumu správních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem v letech 1918-1938. In FRUMAROVÁ, K. 2018. *Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s, s. 17-27. ISBN 978-80-8826626-6.
- [12] KAPLAN, K. – JECH, V. 2002. *Dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Brno: Doplněk. ISBN 80-7239-115-1.
- [13] KLÍMA, A. 2000. *Dlouhá válka (1618-1648)*. Praha: Slovo. ISBN 80-902-817-0-2.

- [14] KOCÍCH, M. 1967. Úloha a místo expozitury ZNV. *Slezský sborník*, 65, s. 325–343. ISSN 0037-6833.
- [15] KORBELÁŘOVÁ, I. – ŽÁČEK, R. 1999. *Velká Ostrava. 75. výročí sloučení ostravských obcí*. Šenov u Ostravy: Tilia. ISBN 80-86101-26-6.
- [16] KUBA, J. 2008. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. *Aplikované právo*, 1, s. 53-67.
- [17] LOKOČ, R., M. LOKOČOVÁ a KOLÁŘOVÁ ŠULCOVÁ, M. 2010. *Vývoj krajiny v České republice*. Bez ISBN
- [18] MATES, P. 1996. *Kapitoly z historie české veřejné správy v letech 1848-1989*. Praha: VŠE. ISBN 80-7079-846-7
- [19] PEHR, M. 2011. *Zápas o nové Československo*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. ISBN 978-80-7422-082-1.
- [20] POSPÍŠILOVÁ, S – VLČEK, E. 2018. Rok 1928 jako nový počátek správního řízení. In FRUMAROVÁ, K. 2018. *Osmičkové roky“ v historii československého a českého a slovenského správního práva a veřejné správy, jejich význam pro rozvoj, jakož i stávající podobu správního práva a jeho aplikaci v praxi*. Olomouc: Iuridicum Olomou-cense, o.p.s, s. 55-64. ISBN 978-80-8826626-6.
- [21] POTĚŠIL, L. 2007. Územní reforma veřejné správy a územní členění státu. In *Dny veřejného práva. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 1344-1351, ISBN 978-80-210-4430-2.
- [22] PRŮCHA, P. 2012. *Správní právo*. Brno-Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk. 8. doplněné a aktualizované vydání. ISBN 978-80-7239-281-0.
- [23] RÁKOSNÍK, J., SPURNÝ, M. a J. ŠTAIF. 2018. *Milníky moderních českých dějin. Krize konsenzu a legitimacy v letech 1848-1989*. Praha: Argo. ISBN 978-80-257-2518-4.
- [24] ROUBAL, P. 2013. *Starý pes, nové kousky. Kooptace do Federálního shromáždění a vytváření polistopadové politické kultury*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny. ISBN: 978-80-7285-169-0
- [25] SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-374-7.
- [26] ŠIMÁNĚ, M. 2016. Všeobecný školní řád Marie Terezie a jeho dopady na vývoj českého školství. *Komenský* 140 (4), s. 12-18. ISSN 0323-0449.
- [27] ŠISLER, S. 1963. Příspěvek k vývoji a organizaci okupační správy v českých zemích v letech 1939-1945, *Sborník archivních prací* 13, 1963, s. 71-79.

- [28] SUK, J. 2003. *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize. (Od listopadu 1989 do června 1990)*. 2. vydání. Praha: Prostor. ISBN 978-80-7260-219-3.
- [29] ŠŤOURAČOVÁ, J. 2003. Reformní zásahy Marie Terezie a Josefa II. do městské správy na Moravě. In *Sborník prací Filozofické fakulty Brněnské univerzity C*, 50, s. 169-176.
- [30] TESAŘ, J. 2006. Nacistická okupační politika v protektorátě v roce 1939 (studie z roku 1968), in: *Traktát o „záchraně národa“*. Texty z let 1967-1969 o začátku německé okupace. Praha: Triáda,
- [31] VEČEŘA, J. Kolonizační snahy Vladislava Jindřicha a Přemysla Otakara I. na severní Moravě. *Archeologia Technica* 24, s. 8-13.
- [32] VRÁNA, F. – SCHELLE, K. 2011. *Vznik Velkého Brna*. Ostrava: Key Publishing. ISBN 978-80-7418-096-5.
- [33] VRBATA, J. 1962. Přehled vývoje veřejné správy v odtržených českých oblastech v letech 1938-1945, *Sborník archivních prací* 13/2, s. 53-54.
- [34] ŽÁČEK, R. 2005. *Slezsko*. Praha: Libri. ISBN 80-7277-245-7.
- [35] ŽEMLIČKA, J. 2010. K zájmu Přemysla Otakara II. o města. In LUKAČKA, J.-ŠTEFÁNIK, M. et al. 2010. *Stredoveké mesto jako miesto stretnutí a komunikácie*. Bratislava: Historický ústav SAV. ISBN 978-80-970302-1-6, s. 29-35.

SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY

Veřejná správa je vymezována buď **ve funkčním pojetí jako** vlastní vykonávání správní činnosti, a v **organizačním pojetí** jako soustavu správních orgánů vykonávajících správní činnost. Veřejnou správu tvoří dvě základní složky – **státní správa a samospráva**. Počátky správního systému v českých zemích se začaly utvářet v souvislosti s formováním centralizovaného státu v období raného středověku. V 11. století začaly vznikat první dvorské úřady jako základ centrální správy. **Ve 13. století** začala být zakládána města jako nový typ sídel, ve stejné době vznikaly také **městské samosprávy, reprezentované konšely a purkmistrem**.

Po nástupu Habsburků na český trůn se začaly postupně prosazovat snahy o centralizaci a byrokratizaci veřejné správy. Centralizační tendence vyvolaly odpor stavů (zástupci šlechty a měst), který se projevil stavovskými povstáními v 16. a 17. století. Po jejich porážce se prosadila silná panovnická moc. Dopady válek v 18. století (mj. válka o Slezsko) se staly za vlády Marie Terezie a Josefa II. impulsem k přijetí reforem veřejné správy podle pruského vzoru, které měly posílením byrokratizace zefektivnit její fungování. V souvislosti s **důsledky revoluce let 1848-1849** se proměnil charakter ústřední správy, kdy staré dvorské úřady nahradila ministerstva. V souvislosti s nástupem ústavnosti v tomto období začala být zaváděna také **moderní obecní samospráva**.

Československo současně ve správní rovině v řadě ohledů charakterizovala kontinuita s obdobím Rakouska-Uherska. Nejednotnost správního systému v jednotlivých částech státu překonal **zákon z roku 1927, který zaváděl zemské zřízení s celostátní působností**. První Československá republika byla rozbita na konci 30. let 20. století. České země byly okupovány nacistickým Německem jako **Protektorát Čechy a Morava**, který charakterizovala **existence dvojí správy – okupační a autonomní**. Po roce 1945 byly jako nové orgány veřejné správy ustaveny **národní výbory**. Nahradily obecní, okresní a zemské orgány. Základem správní soustavy se po nástupu komunistického režimu stalo **krajské zřízení**, které bylo prosazeno v roce **1948** a v nové podobě ustaveno v roce **1960**. Po pádu komunistického režimu se stalo **základem první fáze reformy veřejné správy zrušení systému národních výborů**. V roce 1990 byla **znovu oddělena státní správa od samosprávy**. V rámci druhé fáze reformy veřejné správy bylo po roce 2000 ustaveno nové krajské zřízení.

PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON



Čas potřebný ke studiu



Klíčová slova



Průvodce studiem



Rychlý náhled



Tutoriály



K zapamatování



Řešená úloha



Kontrolní otázka



Odpovědi



Samostatný úkol



Pro zájemce



Cíle kapitoly



Nezapomeňte na odpočinek



Průvodce textem



Shrnutí



Definice



Případová studie



Věta



Korespondenční úkol



Otázky



Další zdroje



Úkol k zamyšlení

Název: **Dějiny veřejné správy**

Autor: **Mgr. Lubomír Nenička, Ph.D.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům SU OPF Karviná

Počet stran: 93

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.