

## Historie územní samosprávy

Zpracováno podle:

Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy

Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice

Historické tradice v jednotlivých zemích ovlivňovaly a stále ovlivňují postavení územní samosprávy a její členění. Ovlivňovaly rozdělení kompetencí mezi státem a územní samosprávou i mezi jednotlivými úrovněmi územní samosprávy, a tudíž ovlivňují i úkoly, které jednotlivé stupně územní samosprávy zajišťují. Územní samospráva má ve většině vyspělých zemí dlouhou historii, její vývoj však nebyl totožný.

Určité prvky místní územní samosprávy bychom objevili už ve starém Římě a Řecku. Ve 12. století sílí postavení měšťanstva, které se snaží získat pro města určitou nezávislost na panovníkovi. Středověká města pak představují relativně autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem či vrchností.

Některá města byla velmi bohatá, zejména hanzovní města nebo města ležící na důležitých obchodních křižovatkách, k rozvoji měst přispívala i jejich geografická poloha, další vliv na rozvoj středověkých měst měly rozvoj řemesla a obchodu, zdokonalování forem peněžního styku. Naopak některá města byla velmi chudá, zejména malá sídla.

Finanční hospodaření měst se vyvíjelo často odlišně od hospodaření státu. Zejména municipality se většinou potýkaly s nedostatkem finančních prostředků. Rozdíly mezi městy a relativní autonomie měst byly většinou dost vysoké. Tyto rozdíly vyplývaly nejen z možnosti získat příjmy (často na základě výsadních práv), ale i v rozsahu zajišťovaných veřejných služeb (např. ochrana majetku, ochrana osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace). Menší rozloha municipalit a jejich uzavřenost však umožňovaly už tehdy lepší přehled o potřebách rozvoje měst a umožňovaly i určitou kontrolu nad hospodařením municipalit.

Relativní izolovanost municipalit bránila od 18. století a zejména v 19. století jejich dalšímu rozvoji i rozvoji státu, jehož byly municipality součástí. S rušením nevolnictví a roboty dochází k velkému přílivu obyvatelstva do měst, což klade rostoucí nároky na místní územní samosprávu i na hospodaření municipalit. Stěhování obyvatel do měst tak umožnilo rozvoj velkovýroby, nicméně kladlo nároky na zabezpečování služeb a jejich financování. Města se potýkala s nedostatkem finančních prostředků potřebných na budování infrastruktury a zabezpečení veřejných služeb pro rostoucí počet obyvatel.

Od poloviny 19. století můžeme pozorovat významné změny v postavení měst a obcí. Rozvoj výroby a obchodu vede k další diferenciaci municipalit na bohaté a chudé. Nerovnoměrný hospodářský vývoj regionů vytvářel i nerovnoměrné podmínky pro hospodaření municipalit v regionech. Příjmy municipalit a možnosti zabezpečovat nejzákladnější veřejné služby ve svých lokalitách byly v některých regionech velmi různé. To opět podporovalo migraci obyvatelstva za prací. Rostl význam vyššího stupně územní samosprávy, zpravidla uměle vytvářeného.

Izolace a nerovnoměrný vývoj měst a obcí se staly jednou z příčin nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu, což přispívalo i ke zpomalování hospodářského rozvoje. V jednotlivých zemích proto postupně docházelo k omezení izolace měst (a městských práv) ze strany ústředních vlád (panovníka). Postupně se významně omezovala místní pravomoc ve zdanění, ústřední vláda (panovník) výrazněji zasahovala a kontrolovala municipality a vyšší

stupně územní samosprávy a jejich hospodaření. To se neobešlo bez rostoucího objemu finančních vztahů mezi územní samosprávou a ústřední vládou. Začal postupný proces centralizace, i když si municipality ponechávaly určitý stupeň samostatnosti (s rozdíly mezi zeměmi).

Významné rozdíly mezi municipalitami a regiony na počátku 20. století a zejména po Velké hospodářské krizi již nebyly pokládány za sociálně spravedlivé. Stát se snažil svými zásahy tyto rozdíly zmírňovat. Ve 20. století se výrazně změnilo postavení územní samosprávy.

Výraznější centralizační tendence ve vývoji vztahů mezi územní samosprávou a ústřední vládou se projevovaly i v hospodaření územní samosprávy, tzn. zejména v postavení municipálních rozpočtů v soustavě veřejných rozpočtů, ve vymezení příjmů rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy a v jejich struktuře a ve vymezení úkolů, které mají jednotlivé stupně územní samosprávy zajišťovat na základě rozdělení kompetencí a financovat ze svých rozpočtů. Centralizační tendence byly dále zesíleny v období 2. světové války.

**Ve 2. polovině 20. století pokračovaly v mnoha zemích migrační vlny obyvatel do měst.** Rostl tedy počet obyvatel ve městech. Zvyšovaly se požadavky kladené na územní samosprávu, zejména pokud jde o budování infrastruktury a zajištění lokálních veřejných statků. Důsledkem migračních vln byly ve městech zpravidla problémy se zajištěním slušného bydlení pro nové občany, se zajištěním některých veřejných služeb (zejména jde o základní vzdělání, základní zdravotní péče apod.), za jejichž zabezpečení pro občany je územní samospráva odpovědná. Přitom zároveň šlo také o **zajištění vyšší efektivity veřejného sektoru, vyšší hospodárnosti** při financování rostoucích veřejných potřeb. V poslední době však dochází k podobným problémům v malých městech a obcích jako důsledku procesu suburbanizace u velkých měst.

Ve většině evropských vyspělých demokratických zemích probíhá v posledních desetiletích v menší či větší míře proces reformy územní samosprávy, v širším kontextu reformy veřejné správy. Tyto reformy jsou založeny na využití zásady **demokratizace, decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity**.

### *Vývoj sídel v českých zemích*

Specifický vývoj sídelní struktury českého státu poznamenalo období průmyslové revoluce, které v našich podmínkách probíhalo později než např. v Anglii nebo Francii. Industrializační vlna v našich zemích probíhala až v 19. století, v době kdy pod vlivem uvolnění pohybu obyvatel a spolu s možností svobodného podnikání (zrušení nevolnictví a poddanství) i intenzivnějšími formami zemědělské výroby došlo k zakládání nejprve manufaktur a později i továren nejen ve větších a malých městech, ale i ve vesnických sídlech. Tento vývoj se promítl v uchování středověkých malých měst a vesnic na rozdíl od vývoje sídelní struktury v jiných evropských zemích např. Anglii, Dánsku atd.

V českých zemích tuto situaci kodifikovala také tzv. druhá industrializační vlna (ke konci 19. století), v jejímž důsledku byla dosavadní síť sídel jednak upevněna a jednak rozmnožena. Ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi proběhl růst měst v českých zemích v tomto období se menší intenzitou a méně dramaticky.

V období vzniku Československa ovlivnila rozvoj sídel hospodářská situace nejen u nás, ale i v Evropě, zejména sousedním Německu. Růst měst pokračoval, avšak na jejich proměně se kromě průmyslu začala ve větší míře podílet také terciární sféra, zejména správní instituce nově vzniklého státu (se státním, regionálním i lokálním charakterem), školské, vzdělávací a kulturní instituce, atd.

Specifickým vývojem prošla struktura sídel v našich podmínkách po druhé světové válce. Města a vesnice na území Čech nebyla téměř poznamenána válkou, na rozdíl od jiných měst ve středoevropském prostoru. Citelný zásah především do sítě sídel a do počtu obyvatel představoval proces tzv. dosídlení, kdy se především v pohraničních regionech počet obyvatel podstatně snížil a zanikla zde podstatná část především malých vesnic, samot i osad. Dosídlovací akce ovlivnila také úpadek řady obcí ve vnitrozemí, odkud odcházeli zejména mladí lidé nebo i mladé rodiny s malými dětmi dosídlit pohraničí.

Sídelní politika v následujících desetiletích po 2. světové válce odrážela jednak vojensko-strategické cíle, jednak ekonomické záměry. Jejím důsledkem byla větší podpora regionů a měst s těžbou surovin, s těžkým a také zbrojním průmyslem (Ostravsko, Kladensko, Pardubicko atd.). Kromě toho se centralizovaný stát zaměřil na vyrovnávání ekonomické úrovně regionů, které v předválečném období vykazovaly vyšší míru nezaměstnanosti a menší rozvojový potenciál. Z centra řízená lokalizace některých výrobních aktivit do sídel v zaostávajících regionech umožnila zachování především malých sídel i v těchto regionech.

Od padesátých let sehrávaly významnou úlohu v rozvoji sídel, při jejich zachování nebo naopak stagnaci, mnohdy i úpadku technologické, ekonomické i sociální změny, které odrážely proměny zemědělské výroby v bývalém Československu (kolektivizace i specializace apod.)

Současný stav osídlení ČR charakterizuje hustá síť sídel různé velikosti, kde důležitou roli sehrává i administrativní uspořádání území.

Je nutné poznamenat, že ze statistického hlediska je důležité pojmově rozlišovat obce a sídla. Obce představují základní územně správní jednotky s vymezenými obvody zahrnující jedno nebo více sídel, mají vlastní právní subjektivitu. Sídlí se naproti tomu rozumějí prostorově oddělené soubory lidských sídlišť včetně ostatních výrobních a nevýrobních základních fondů, nemají však právní subjektivitu. V sídlech se koncentruje obyvatelstvo, vykonává v nich ekonomickou i další činnost a jsou proto místy reprodukce života společnosti (demografické, ekonomické apod.). Vyznačují se velkou druhovou, velikostní i funkční rozmanitostí.

Velká různorodost sídel, která v současném světě existuje, odráží především rozdílný způsob života jejich obyvatel. Rozlišujeme dvě základní kategorie sídel, které tvoří:

- **venkovská sídla**, která se většinou stále ještě rozvíjí zejména na bázi zemědělské výroby,
- **městská sídla**, jedná se o skupinu sídel, pro něž jsou charakteristické většinou funkce nezemědělského charakteru.

**Podoba sídel** je výsledkem spolupůsobení celé řady faktorů. Můžeme je shrnout do dvou základních skupin:

- 1) podle vlivu **podmínek přírodního prostředí**: tj. klimatu, reliéfu, vegetačního krytu, půd, hydrologických poměrů;

- 2) podle vlivu **socioekonomických podmínek**:
  - a. faktorů ekonomických a sociálních – stav a struktura výroby, dopravy, služeb, obyvatelstva,
  - b. činitelů obecního charakteru – technická a kulturní vyspělost obyvatelstva, stupeň organizace společnosti;
- 3) podle vlivu **administrativního a politického uspořádání**.

Přírodní podmínky se nejvíce uplatňují při vzniku sídel v ranných etapách jejich rozvoje a u sídel obyvatelstva žijícího na nízké ekonomické úrovni. S rostoucí ekonomickou a technickou vyspělostí obyvatelstva vliv faktorů přírodního prostředí slábne a více se prosazují faktory ekonomické a společenské.

### ***Vývoj obecního zřízení v zemích českých***

Na přelomu 19. a 20. století bylo území dnešní České republiky součástí rakousko-uherského mocnářství, jehož ústavní základy tvořila tzv. prosincová ústava z roku 1867. Po té, co byl dne 28. října 1918 vyhlášen samostatný československý stát, stala se jeho prvním zákonem tzv. recepční norma (zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého), který stanovil, že *veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti, všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení*. Dne 13. listopadu 1918 byla přijata prozatímní ústava Československé republiky, ta však ani po několika novelizacích problematiku územní samosprávy nijak neřešila. Ústavní listina z února 1920 pak pouze stanovila, že *složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony*.

Recepčním zákonem byla tedy dána kontinuita jak s rakousko-uherským právem, tak i s rakousko-uherskou veřejnou správou. **Územní samosprávu nově vzniklého československého státu tak na počátku jeho existence představovaly obce, okresy a země.** (Podle ústavní listiny z února 1920 však zákonodárná a správní činnost zemských sněmů zanikla.)

V roce 1920 byl přijat zákon o zřízení župních a okresních úřadů, který měl odstranit dosavadní dvoukolejnost územní veřejné správy a unifikovat ji na celém území ČSR (zákon zaváděl župní a okresní úřady, při kterých zřizoval župní zastupitelstvo, župní výbory a komise, resp. okresní výbory, a rušil dosavadní zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku a župy na Slovensku a všechny orgány těchto korporací, dále zemi českou, moravskou a slezskou jako veřejnoprávní korporace a zemské a okresní politické správy). Župním zastupitelstvům byla svěřena omezená právotvorná působnost, okresní výbory právotvornou působností nedisponovaly. Tento zákon mimo jiné přinášel zřetelné postátnění územní samosprávy.

Župní zřízení se z mnoha důvodů (byla mu vytýkána především přílišná centralizace) realizovalo pouze na Slovensku a to jen částečně v letech (1923-1927). V Čechách, na Moravě a ve Slezsku nebyla nová úprava organizace územní veřejné správy nikdy realizována a v roce 1927 byl přijat nový zákon o organizaci politické správy. Ten rušil dosavadní zastupitelské okresy, silniční okresy, župy a jejich orgány, Moravu a Slezsko sloučil v zem Moravskoslezskou, potvrdil existenci země České a zřizoval nové okresy. Nová organizace

veřejné správy pak přetrvala (nepočítaje v to období protektorátu) až do roku 1945, kdy byly po osvobození Československa zřízeny místní, okresní a zemské národní výbory jakožto prozatímní orgány veřejné správy za současného přijetí principu diskontinuity poválečné státní správy se státní správou první republiky.

**Dne 9. května 1948 byla přijata nová ústava, která znamenala likvidaci parlamentní demokracie i územní samosprávy.** Tato ústava, která charakterizovala československý stát jako lidově demokratickou republiku, stanovila, že *svrchovaný lid vykonává státní moc zastupitelskými sbory, které jsou lidem voleny, lidem kontrolovány a lidu odpovědny.*

Nová ústava již nepočítala se zemským uspořádáním a naopak trvale zakotvovala **národní výbory jako územní orgány státní moci a správy**, přičemž nijak neodlišovala mezi státní správou a samosprávou zakotvující postátnění činnosti národních výborů. Mezi jejími základními články tak byl i článek IX, podle něhož *nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.*

Národní výbory byly místní, okresní a krajské. Vykonávaly na území, pro které byly zvoleny, veřejnou správu ve všech jejích oborech, zejména obecnou správu vnitřní, správu kulturní a osvětovou, ochranu práce a správu zdravotní a sociální.

Dalším vývojovým krokem bylo přijetí Ústavy Československé socialistické republiky a nového zákona o národních výborech v roce 1960. *Národní výbory - nejširší organizace pracujících - jsou orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Národní výbory jsou krajské, okresní a v obcích městské nebo místní. Národní výbory jsou složeny z poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni. Národní výbory si vytvářejí radu, komise a další orgány a řídí jejich práci. Radu národní výbor volí ze svých členů, rada i její členové jsou ze své činnosti odpovědni národnímu výboru. Národní výbor ji i její členy může kdykoli odvolat. Komise jsou iniciativní, kontrolní a výkonné orgány výboru pro jednotlivá odvětví nebo úseky jeho činnosti. Jsou voleny z řad členů národního výboru a z dalších občanů, jsou odpovědny národnímu výboru a jeho radě. Národní výbory vyšších stupňů usměrňují a řídí činnost národních výborů nižších stupňů. Dbají přitom plně jejich pravomoci a odpovědnosti. Národní výbory jsou oprávněny vydávat obecně závazná nařízení, pokud je jich třeba k plnění jejich úkolů. Tato nařízení nesmějí být v rozporu se zákony a jinými právními předpisy.* Všechny národní výbory tedy mohly přímo na základě ústavního zmocnění vydávat obecně závazná nařízení, a to bez konkrétního zákonného zmocnění.

Poslední socialistickou úpravu národních výborů představoval zákon o národních výborech z roku 1967. Tento zákon nově zakotvil institut tzv. samostatné působnosti národních výborů, v jejímž rámci vykonávaly národní výbory svou působnost samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy a usneseními vlády (povinnost řídit se usneseními vlády byla přitom zakotvena až od roku 1983).

Po celou dobu platilo, že národní výbory neměly nikdy (částečně snad s výjimkou let 1945-1948) charakter samosprávné (od státu odlišné) korporace a vždy byla dána jejich podřízenost vládě, respektive národnímu výboru vyššího stupně.

Soustavu národních výborů jako orgánů státní moci a správy zrušil ústavní zákon č. 294/1990, ten také přinesl ústavní zakotvení samosprávy obcí.