

Vývoj podpory regionálního rozvoje  
v Československu a v České republice



René Wokoun, Pavel Mates,  
Petr Čechák, Zuzana Khendriche Trhlínová,  
Karel Lacina, Marek Starý

---

**VÝVOJ PODPORY REGIONÁLNÍHO ROZVOJE  
V ČESKOSLOVENSKU A V ČESKÉ REPUBLICCE**

---

Leges

*Vzor citace:*

WOKOUN, R., MATES, P. a kol. *Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice*. Praha: Leges, 2021, 219 s.

*Recenzenti:*

prof. ing. Milan Buček, DrSc.

prof. RNDr. Milan Víturka, CSc.

#### KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Wokoun, René, 1953-

Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice / René Wokoun, Pavel Mates, Petr Čechák, Zuzana Khendriche Trhlinová, Karel Lacina, Marek Starý. -- Vydání první. -- Praha : Leges, 2021. -- 219 stran. -- (Teoretik) Anglické resumé

Obsahuje bibliografii, bibliografické odkazy a rejstřík

ISBN 978-80-7502-544-9 (brožováno)

\* 332.14 \* 332.146.2 \* (437) \* (437.3) \* (048.8:082)

– regionální politika -- Československo

– regionální politika -- Česko

– podpora regionálního rozvoje -- Československo

– podpora regionálního rozvoje -- Česko

– kolektivní monografie

332 - Regionální ekonomie, regionální ekonomika [4]

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,  
v roce 2021 jako svou 745. publikaci.

Edice Teoretik

Vydání první

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Jarmila Vohralíková

Sazba Lucie Kuthanová

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

[www.knihyleges.cz](http://www.knihyleges.cz)

© prof. RNDr. René Wokoun, CSc., doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., JUDr. Petr Čechák, Ph.D., Ing. Zuzana Khendriche Trhlinová, Ph.D., prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc., doc. JUDr. Marek Starý, Ph.D., 2021

ISBN 978-80-7502-544-9

## OBSAH

Úvod .....	7
I. Zárodky regionální politiky v právo tvorbě Republiky Československé	9
II. Historické a ekonomické předpoklady formování zásad regionální politiky na území dnešní České republiky .....	47
III. Institucionální a právní aspekty regionální politiky v letech 1945–1970 .....	59
IV. Právní regulace regionální politiky na území dnešní České republiky v letech 1970–1989 .....	89
V. Podpora regionálního rozvoje v Československu před rokem 1989. . .	141
VI. Vývoj české regionální politiky od devadesátých let až do vstupu ČR do EU .....	175
Závěr .....	195
Summary .....	197
Seznam literatury .....	201
Věcný rejstřík.....	217

## **Jednotlivé kapitoly zpracovali**

prof. RNDr. René Wokoun, CSc.: úvod, kapitola VI.

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.: kapitola III.

JUDr. Petr Čechák, Ph.D.: kapitola IV.

Ing. Zuzana Khendriche Trhlínová, Ph.D.: kapitola V.

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.: kapitola II.

doc. JUDr. Marek Starý, Ph.D.: kapitola I.

## ÚVOD

Pojem regionální politiky, jak je tomu ostatně v ekonomických, sociálních a regionálních vědách obvyklé, je definován celou řadou autorů, aniž by, při absenci legálního vymezení, si některé z nich získalo monopolní přijetí. Pro účely této publikace se jeví jako vhodná relativně stručná definice, podle níž jde o soubor cílů a nástrojů, které vedou ke snižování příliš velkých rozdílů v socioekonomické úrovni jednotlivých regionů.<sup>1</sup> Jak patrně, jde o soubor velmi komplexní, který ke svojí realizaci využívá nástroje z oblasti ekonomické, politické, právní a řady dalších.

V dalším textu bude této otázce věnována pozornost mnohem zevrubněji, zde slouží tato poznámka k tomu, že nějakou regionální politiku musí provádět každý stát a určitě stát moderní, bez ohledu na to, zda svoje aktivity v tomto směru takto pojmenovává a provádí je pouze „instinktivně“. To byly případy sledovaného století, během něhož nebyla celou řadu desetiletí, až do roku 1990, v Československu vytyčena koncepce regionální politiky a také nebyla shledána potřeba pověřit nějaký ústřední orgán regulaci této problematiky.<sup>2</sup>

V knize je analyzována podpora regionálního rozvoje v Československu a České republice v jednotlivých obdobích, včetně vývoje názorů na uvedený ekonomický a sociální fenomén moderní doby. Vedle příslušné právní úpravy je pozornost věnována věcným aspektům podpory rozvoje regionů a jejich regionální diferenciaci. Cílem publikace je zmapovat v historickém kontextu otázky podpory regionů v Československu a od roku 1993 na území České republiky, tak jak byla obsažena v právní úpravě a prakticky realizována, a to v kontextu politického klimatu doby.

---

<sup>1</sup> WOKOUN, R. heslo Regionální politika. In: ŽÁK, M. a kol. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha: Linde, 2002, s. 651–652; řadu definic uvádí např. POSTRÁNECKÝ, J. (Nástroje regionální politiky). In: WOKOUN, R., MATES, P. (eds.) *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde, 2006, s. 112.

<sup>2</sup> Příkladem opatření, které lze označit jako součást regionální politiky, byla podpora bytové výstavby a infrastruktury v jihozápadním pohraničí českých zemí v 80. letech minulého století, motivovaná snahou zabránit vyliďňování těchto území (WOKOUN, R., MATES, P., KADERÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 95).

Problematiku jsme sledovali ve třech základních obdobích:

1. Československo v letech 1918–1938, poválečné období (1945–1948)
2. Období padesátých let až osmdesátých let (1948–1989)
3. Období devadesátých let a do vstupu ČR do Evropské unie (1990–2004)

Je třeba zdůraznit, že starší období jsou dosud velmi málo prozkoumána, a to i v evropském měřítku. Proto jsme se zaměřili na období, kdy se moderní principy regionální politiky teprve začínaly vytvářet. Snahy o ovlivnění rozvoje některých regionů byly v meziválečném Československu nesourodé, dílčí a vzájemně nekoordinované a také cíle tehdejší regionální politiky nebyly stanovovány příliš vysoko (například nebylo voláno po odstranění meziregionálních rozdílů). Bezprostředně po skončení války se stává prioritou obnova hospodářství jako celku, přičemž bylo do určité míry navázáno na předválečné úsilí ve sféře regionálního rozvoje. Nicméně po roce 1948 došlo k zásadním změnám. A to nejenom politickým. Charakteristickým rysem tehdejšího přístupu bylo, že stát na sebe vědomě bere zodpovědnost za komplexní a proporcionální rozvoj hospodářství. V československých podmínkách šlo o „převratně“ nový a bezprecedentní přístup, v němž místo regionální politiky začal být zdůrazňován tehdy nový prvek – oblastní plánování. Zkušenosti s řešením regionálních disproporcí v sociálně ekonomickém rozvoji tržně fungující společnosti byly přitom nahrazeny direktivním systémem centrálního plánování sovětského typu. Vzhledem k tomu, že v oblasti regionálního rozvoje nebyly tyto procesy a jejich právní regulace dosud téměř vůbec zkoumány, bylo zmapováno celé toto období včetně devadesátých let až do našeho vstupu do Evropské unie, kdy došlo k převratnému vývoji ve sféře regionálního rozvoje a už k formování současné regionální politiky.

Monografie byla zpracována v rámci projektu IGA 7429/2019/02 na katedře regionálního rozvoje a veřejné správy Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní pod názvem „Vývoj podpory regionálního rozvoje v Československu a v České republice“ v letech 2019 až 2021. Autorský kolektiv tvořil tým této katedry ve složení: prof. RNDr. René Wokoun, CSc. (vedoucí týmu), doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., JUDr. Petr Čechák, Ph.D., Ing. Zuzana Khendriche Trhlínová, Ph.D., prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc., a doc. JUDr. Marek Starý, Ph.D.



# I.

## ZÁRODKY REGIONÁLNÍ POLITIKY V PRÁVOTVORBĚ REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ

Literatura se v zásadě shoduje v tom, že kolébkou regionální politiky v moderním pojetí je Anglie, a to v souvislosti s řešením problémů vyvolaných velkou hospodářskou krizí na počátku třicátých let 20. století. Po 2. světové válce začala být rozvíjena i ve Francii a Itálii, aby se v průběhu padesátých a šedesátých let dostala též do Německa a dalších západoevropských států. Východní blok ovládaný Moskvou se v tomto směru značně opozdil a nástroje regionální politiky se tu začaly cíleně používat teprve na samém sklonku 20. století.<sup>3</sup>

Z tohoto pohledu by se mohlo zdát a priori neúčelné, zabývat se regionální politikou na našem území v období tak zvané I. republiky. Avšak situace není zdaleka tak jednoduchá. I Československo (ostatně stejně jako před ním Rakousko-uherská monarchie) muselo v řadě případů podnikat politické, ekonomické, sociální a pochopitelně i odpovídající právní kroky, jejichž smyslem byl cílený rozvoj konkrétních regionů nebo oblastí, jež se vyznačovaly shodnými charakteristickými rysy. Tyto kroky mohly přitom mít dvojí odlišnou podobu – buď mohlo jít o podporu tradičních regionálních specifík, tedy rozvíjení tradičních potenciálů jednotlivých regionů, nebo naopak o odstraňování nejkřiklavějších disparit mezi jednotlivými oblastmi. K poslední uvedenému je zejména třeba připomenout obrovský nepoměr mezi průmyslově vyspělými českými zeměmi, které tvořily rozhodující industriální sílu rozpadnuvší se podunajské monarchie, a na druhé straně hospodářsky zaostalými a prakticky výhradně agrárně orientovanými územími Slovenska a Podkarpatské Rusi, které byly do nově vzniklého státu rovněž začleněny. Jejich rozvoji věnovaly vlády Československé republiky po celou dobu její meziválečné existence enormní pozornost, a i opatření podnikaná tímto směrem lze právem chápat jako jednu z možných podob regionální politiky.

Tato kapitola je předkládána jako pokus o právněhistorický příspěvek k problematice vývoje české regionální politiky. Metodicky je jejím základem rešerše ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, vydávané po dobu dvou desetiletí, od 4. listopadu 1918 do 23. listopadu 1938. Cílem této rešerše bylo

---

<sup>3</sup> Základní přehled např. WOKOUN, R., MATES, P., KADERÁBKOVÁ, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň 2011, s. 94–95.

v prvé řadě identifikovat ty předpisy, které lze chápat jako odraz (zárodečné) regionální politiky československého státu, následně je systematicky utřídit a velmi stručně okomentovat. Vzhledem k omezenému rozsahu textu přitom předložené výsledky dozajista nelze chápat jako zevrubnou, minuciózní analýzu, ale spíše jako první sondu, která má otevřít prostor pro další multidisciplinární zkoumání, při němž by se měly regionalistické přístupy prolínat s právněhistorickými.

Kardinálním metodickým problémem je samozřejmě samo rozhodování, které z prvorepublikových právních předpisů je možno chápat jako odraz státní regionální politiky, resp. které z nich mají alespoň částečně regionálně-politický charakter. V tomto ohledu bylo primárně vycházeno ze shora naznačeného obecného vymezení cílů regionální politiky – jednotlivé právní normativní akty byly zkoumány z toho pohledu, zda jde o podporu regionálních specifíků, popřípadě naopak o odstraňování regionálních disparit. Subsidiárně bylo přihlíženo též k tomu, jak jsou dnes nastaveny kompetence ústředního správního orgánu, který má regionální rozvoj na starosti, totiž Ministerstva pro místní rozvoj. Do jeho gesce zákon klade jednak regionální rozvoj jako takový, blíže nespecifikovaný, jednak politiku bydlení, rozvoj domovního a bytového fondu, včetně nájmu bytů a nebytových prostor, územní plánování a otázky stavebně-právní, vyvlastňování, investiční politiku, cestovní ruch a pohřebnictví.<sup>4</sup> Není ale pochyb o tom, že *pro futuro* může, ba musí být samo vymezení zárodečných forem regionální politiky předmětem další, detailnější odborné diskuze.

Ačkoliv prvním zákonem nově vzniklého státu byl tzv. zákon recepční, vydaný již 28. října 1918 a formálně konstatující vznik československé státnosti z hlediska vnitrostátního práva,<sup>5</sup> pod č. 1/1918 Sb. byl publikován zákon ze dne 2. listopadu, jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Tímto zákonem bylo založeno publikační médium nově zřízeného státu, v němž se měly bez bližšího vysvětlení zveřejňovat zákony a nařízení.<sup>6</sup> Autentické znění sbírky bylo vydáváno česky, zároveň byla ale zavedena též jazyková mutace slovenská. Poněkud podrobněji byla pak pravidla pro vydávání předpisů formulována v novém, stejnojmenném zákoně z března následujícího roku.<sup>7</sup> Ten již počítal vedle slo-

---

<sup>4</sup> § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. Podrobněji KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 208–219.

<sup>5</sup> Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého. Velmi podrobné analýze ho nedávno podrobil VOJÁČEK, L. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha 2018.

<sup>6</sup> KRÁLÍK, L. Sbírká zákonů a publikace předpisů po roce 1918. *Právník 3/CLIX*, 2019, s. 307–328.

<sup>7</sup> Zákon č. 139/1919 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení.

venského i s německým úředním překladem sbírky, doplnil některá technická pravidla (včetně povinnosti všech obcí sbírku odebírat) a především vymezil okruh předpisů, které mají být ve sbírce vydávány: šlo o zákony, mezinárodní („státní“) smlouvy, nařízení ústředních úřadů a nařízení zemských úřadů. Po úpravě jazykového práva v roce 1920 došlo pak ještě k jedné novelizaci, kdy byla formálně zrovnoprávněna slovenština s češtinou a úřední překlady byly rozšířeny na polštinu, maďarštinu a jazyk rusínský.<sup>8</sup>

Takto nastavená právní úprava platila do konce roku 1938; následně nabylo účinnosti vládní nařízení č. 392/1938 Sb., které souviselo s vyhlášením slovenské a podkarpatskoruské autonomie a dalšími změnami, jimiž okleštěné Československo reagovalo na mnichovský diktát. Po několika zbývajících měsících jeho existence tak nově pojmenovaná Sbírka zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské vycházela ve dvou dílech, přičemž do prvního se zařazovaly předpisy platné na celém území, do druhého normativní akty s působností pouze pro české země. Slovenské a podkarpatskoruské předpisy měly být naproti tomu uveřejňovány v Úředních novinách, resp. v Úředním věstníku vlády Podkarpatské Rusi.

Vydávání zákonů bylo zprvu v rukou Národního výboru československého, politického revolučního orgánu, který se vytvořil v červenci 1918 a po 28. říjnu převzal nejvyšší zákonodárnou i výkonnou moc ve státě. Od 14. listopadu bylo zákonodárství v rukou parlamentu, Národního shromáždění, zprvu jednokomorového a od vydání definitivní Ústavní listiny v únoru 1920 složeného z Poslanecké sněmovny a Senátu. V obdobích legislativní nouze se mohl na opatřeních se silou zákona usnášet sněmovnami volený tzv. stálý výbor. Avšak pouze na základě návrhu vlády a se souhlasem prezidenta republiky.<sup>9</sup>

Praxe ale směřovala k poněkud odlišnému řešení podobných situací, a tím se stala blanketní zmocnění vlády, aby formou nařízení upravovala záležitosti, přináležející jinak zákonně úpravě. Šlo tedy vlastně o jakési dobrovolné sebeomezení parlamentu ve vztahu k vládě.<sup>10</sup> Toto „zmocňovací zákonodárství“

<sup>8</sup> Článek I. zákona č. 500/1921 Sb., kterým se mění částečně § 3 zákona ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení.

<sup>9</sup> Blíže § 54 Ústavní listiny Československé republiky, připojené k zákonu č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Toto ustanovení bylo využito hned v roce 1920, kdy bylo vydáno 9 takových opatření. Dále se s nimi lze setkat ještě v letech 1929 (opět 9) a zejména 1938, kdy jich lze ve sbírce napočítat hned 28.

<sup>10</sup> Základní informace ZAVACKÁ, K. Zmocňovacie zákonodarstvo v Československu v období rokov 1918–1939. In: *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu: sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. JUDr. Bohumilu Baxovi*, ed. Karel Schelle, Brno 1993, s. 255–260; TAUCHEN, J. Ermächtigungsgesetzgebung in der Tschechoslowakei. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 2/VIII, 2018, s. 428–440. Prvním

rozhodně nebylo přijímáno bez rozpaků,<sup>11</sup> stalo se nicméně relativně běžným právně politickým mechanismem. A to zejména ve třicátých letech, kdy byla republika bolestivě zasažena celosvětovou hospodářskou krizí, na niž navázalo vyostření evropských politických poměrů, směřujících k nové světové válce. Stejně jako opatření stálého výboru, musela být i takováto nařízení zpětně ratifikována parlamentem, šlo ovšem spíše o formalitu. Zcela extrémním výkyvem ve prospěch exekutivy se pak v reakci na Mnichov stal zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ku zmenám ústavní listiny a ústavních zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariadovacej, kterým prakticky došlo k suspenzi parlamentu a přenesení zákonodárné (ba dokonce i ústavodárné!) pravomoci na vládu, ve věcech ústavních v součinnosti s prezidentem.

Zatímco legislativní proces na parlamentní úrovni byl v československém právním řádu upraven dosti podrobně, podzákonné normotvorbě byla věnována jen nevalná pozornost. V prozatímní ústavě se jen jaksi mimoděk předpokládalo, že vláda bude vydávat (prováděcí) nařízení, jež musí být podepsána premiérem a minimálně 9 ministry.<sup>12</sup> Definitivní Ústavní listina z roku 1920 pak na samém počátku hlavy třetí věnované moci vládní a výkonné v § 55 pouze lakonicky konstatovala, že nařízení je možno vydávat pouze k provedení a v mezích konkrétního zákona,<sup>13</sup> aniž by ale upřesňovala, kdo a jakým způsobem má tato nařízení vydávat. V praxi vydávala nařízení vláda, přičemž její právotvorná kompetence, umocněná zmocňovacími zákony, byla skutečně velmi intenzivní. Pokud jde o resortní ústřední úřady, u nich se tu a tam termín

---

významným předpisem tohoto druhu byl zákon č. 337/1920 Sb., kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou.

<sup>11</sup> Srovnej již dobovou polemiku, již vedli HOETZEL, J. Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. *Právník* 1/LXII, 1923, s. 23–35; a KREJČÍ, J. *Moc nařizovací a její meze*. Praha 1923. Další polemické glosy lze rovněž nalézt v pozdějších číslech časopisu *Právník* z roku 1923. Nověji LANGÁŠEK, T. Ústavní soud ČSR a zmocňovací zákony. In: *Odráz německého národního socialismu ve třicátých letech v Československu a ve státech střední Evropy*. Sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějin státu a práva Právnícké fakulty MU (The European Society for History of Law a Moravským zemským archivem v Brně), Ostrava – Brno 2013, s. 151–163. V širší srovnávací perspektivě uchopil tuto citlivou ústavněprávní, resp. právně politickou problematiku KYSELÁ, J. *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha 2006.

<sup>12</sup> § 19 zákona č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě. Novelou, provedenou zákonem č. 271/1919 Sb., byl odstraněn původně fixně daný počet členů vlády (14) a z tohoto důvodu bylo příslušné ustanovení upraveno tak, že k platnosti je třeba podpisu nadpoloviční většiny členů vlády.

<sup>13</sup> Právě toto ustanovení posloužilo jako jeden z argumentů proti široce pojatým blanketním delegacím zmocňovacích zákonů.

nařízení rovněž objevuje (šlo o setrvačnost ve vztahu k ministerským nařízením rakouským), rychle ale převládl pojem vyhláška. Podobně jako v Rakousku, lze i v Československu pozorovat určitou rozkolísanost spočívající v tom, že obdobné předpisy byly vydávány někdy pod označením vyhláška ministerstva, jindy ovšem jako vyhláška ministra.<sup>14</sup> Spíše okrajově se do sbírky „zatoulala“ nařízení zemských úřadů, vydávaná primárně v zemských sbírkách.<sup>15</sup> Naproti tomu poměrně značnou část položek, kterým bylo v letech 1918–1938 ve sbírce přiděleno číslo a jejich text tu byl otištěn, představují mezinárodní smlouvy (bilaterální i multilaterální) nejrůznějšího druhu. Ty ale v rámci této kapitoly z pochopitelných důvodů soustavně zkoumány nebyly.<sup>16</sup>

Dlužno konečně doplnit, že do přehledu „regionálně politických“ předpisů nebyly programově pojaty ty zákony a nařízení, jejichž cílem bylo výhradně reformovat strukturu veřejné správy, byť regionální či místní. Jedná se v prvé řadě o župní zákon, přijatý v roce 1920 zároveň s Ústavní listinou a posléze re-alizovaný pouze na Slovensku,<sup>17</sup> a dále o tzv. organizační zákon z roku 1927,<sup>18</sup> který sice formálně představoval novelu svého předchůdce, ve skutečnosti ale myšlenku žup opustil a za vyšší správní a samosprávné celky prohlásil čtyři země (Česko, Moravskoslezsko, Slovensko a Podkarpatskorusko).<sup>19</sup> Ačkoliv byly tímto způsobem formálně konstruovány (staro)nové regiony, tedy župy, okresy

<sup>14</sup> Zde je nutno doplnit, že sice v zásadě platil jakýsi rezortní úzus, kdy bylo obvyklé, že z některých ministerstev vycházely vyhlášky ministerstva, z jiných vyhlášky ministra, ale ani tato (blíže ničím legálně nepodložená) dichotomie nebyla dodržována důsledně. Například udělování koncese drobným soukromým tratím se obvykle ve sbírce publikovalo vyhláškou ministerstva železnic, najednou byla ale v roce 1937 (pod č. 80/1937 Sb.) vydána vyhláška ministra železnic o udělení koncese pro dráhu z Otrokovic-Baťova přes Vizovice do Horní Lidče s odbočkami.

<sup>15</sup> K publikaci práva na zemské úrovni viz KRÁLÍK, L. Český zemský zákoník. *Právník 91/CLVI*, 2017, s. 783–798; TÝŽ: Moravský zemský zákoník (1848–1948). *Moderní dějiny. Časopis pro dějiny 19. a 20. století 2/XXIV*, 2016, s. 97–113; TÝŽ: Slovenské sbírky a publikace právních předpisů. *Právní obzor 1/CII*, 2019, s. 3–21; TÝŽ: Podkarpatská Rus a publikace právních předpisů. *Správní právo 1/L*, 2017, s. 29–43.

<sup>16</sup> Avšak jako doklad toho, že ani tato část pramenů práva nemůže být zcela puštěna ze zřetele, lze zmínit např. československo-polskou smlouvu o turistice z roku 1926, cíleně směřující k podpoře turismu a publikovanou pod č. 80/1926 Sb.

<sup>17</sup> Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Jeho realizace na Slovensku proběhla prostřednictvím nařízení vlády č. 310/1922 Sb., kterým sa zavádza župné sriadenie v niektorých častiach uzemia republiky Československej.

<sup>18</sup> Zákon č. 125/1927 Sb., o organisaci politické správy.

<sup>19</sup> Z mnoha prací věnovaných prvorepublikovým správním reformám viz např. SCHELLE, K. *Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938)*. Praha 2006,

a později země, smyslem nebyl regionální rozvoj jako takový, ale pouze zefektivnění státní správy, potažmo samosprávy, jejíž role ve vnitřním uspořádání nového státu se zjevně marginalizovala. Stejně tak se nejevilo účelné zahltnit text odkazy na poměrně hluboké zásahy do zřízení obecního zakládáním nových státních policejních úřadů<sup>20</sup> či neustálé optimalizační kroky na úrovni správy ústřední. A to již z toho důvodu, že těmto problémům je věnována celá řada kvalitních statí správněhistorických.

Několik předpisů tohoto druhu se ale přece jen jeví vhodné zmínit. Předně jde o vytvoření tří ministerstev, jejichž fungování mělo z hlediska regionálního rozvoje velmi zásadní význam. Chronologicky první z nich byl úřad ministra s plnou mocí pro správu Slovenska, zřízený již 10. prosince 1918. Zplnomocněný člen vlády s tímto titulem (ministerstvo jako takové formálně vytvořeno nebylo, fakticky stál ale tento ministr v čele odpovídajícím způsobem organizovaného správního aparátu) mohl vydávat nařízení a činit vše, co bude potřeba pro udržení pořádku, konsolidování poměrů a zabezpečení řádného státního života na území Slovenska. Součástí této plné moci bylo i samostatné vydávání nařízení, platných pouze pro slovenské území.<sup>21</sup> Tyto kompetence, fakticky realizované do roku 1926 (formálně tento ministerský post zanikl teprve o dva roky později), byly projevem poněkud neorganického spojení českých zemí a Slovenska a zároveň příznáním potřeby zvláštního přístupu k rozvoji posledně jmenovaného území.

Naopak, ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a správy (zkráceně označované jako ministerstvo unifikací), zřízené roku následujícího,<sup>22</sup> mělo původně za úkol odstraňovat zásadní rozdíly mezi západní a východní částí československého státu, a to zejména v oblasti práva a veřejné správy. Vznik společného státu Čechů a Slováků přinesl totiž poměrně kuriózní situaci, kdy v hranicích státu, státoprávně chápaného jako unitární, působily konkurenčně

---

s. 227–314; výstižný základní přehled též JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha 2005, s. 350–353, 379–382.

<sup>20</sup> Jejich houstnoucí síť byla budována na základě zákona č. 165/1920 Sb., jímž se vláda zmocňuje zřizovat státní policejní úřady.

<sup>21</sup> § 14 zákona č. 64/1918 Sb., o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku. K úřadu ministra s plnou mocí pro správu Slovenska podrobněji např. LAŠTOVKA, K. Plná moc ministra s plnou mocí pro správu Slovenska. *Sborník věd státních a právních* XXII, 1922, s. 392–402; URBANOVÁ, K. Vznik Ministerstva pro správu Slovenska. *Historický časopis* 2/XIX, 1971, s. 199–221; VOJÁČEK, L. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha 2018, s. 330–326.

<sup>22</sup> Zákon č. 431/1919 Sb., o zřízení ministerstva pro sjednocení zákonodárství a organizace správní v Československé republice.

dva naprosto odlišné právní řády. Činnost ministerstva ale nakonec zůstala málo významná a unifikační projekty vycházely vesměs z obvyklých resortních úřadů.<sup>23</sup> Dualizace česko-slovenského práva byla navíc dále prohloubena tím, že působnost řady předpisů vydaných po roce 1918 se nevztahovala na území celého československého státu, ale pouze na jeho část.

Do třetice se pak sluší vyzdvihnout činnost ministerstva veřejných prací s širokým portfoliem kompetencí, jehož rozhodování se do rozvoje jednotlivých regionů velmi zásadně promítalo.<sup>24</sup>

Z hlediska regionální správy možno upozornit, že síť okresních úřadů (hejtmanství) byla postupně doladěována s ohledem na potřeby adekvátního prostorového rozmístění administrativních center, přičemž kromě vytváření nových okresů bylo krátce před koncem sledovaného období využito i alternativní, do jisté míry polovičaté cesty, kdy uvnitř okresů byly vytvářeny expozitury, tedy byli jmenováni detašovaní úředníci, kteří vykonávali nemalou část správy pro území konkrétního soudního okresu.<sup>25</sup> Zasahováno bylo ovšem i do regionální správy specializované, například do územního uspořádání správy báňské.<sup>26</sup> Za jistou formu podpory regionů lze považovat také zřízení specializovaných úřadů na konkrétních místech. Sem je možno zařadit zřízení státních úřadů prodeje soli tam, kde se na území ČSR jediné získávala, tedy v Solnohradě u Prešova (zde bylo technologicky využíváno metody odpařování) a v Marmarošské Solotvině na Podkarpatské Rusi, kde se nacházely solné doly.<sup>27</sup> Pozoruhodným krokem bylo dozajista také vytvoření nového ředitelství pošt a telegrafů v Pardubicích,

<sup>23</sup> K činnosti ministerstva bohužel neexistuje moderní analýza – dobové zprávy viz FAJNOR, V. *Ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správy*. Praha 1921; FRITZ, J. *Ministerstvo unifikačné v prvom desaťročí republiky*. Praha 1928.

<sup>24</sup> Základní přehled jeho kompetencí viz JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha 2005, s. 371. Ministerstvo bylo stejně jako další ústřední úřady nově vzniklého státu zřízeno zákonem č. 2/1918 Sb., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém, a v zásadě navazovalo na stejnojmenný ústřední orgán předlitavský.

<sup>25</sup> Základem bylo zmocnění pro ministra vnitra v § 6 vládního nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých jiných opatřeních v oboru vnitřní správy. Takto byly potom vyhláškami ministra vnitra postupně zřízeny expozitury v Novém Strašeci (vyhláška č. 5/1937 Sb.), Nových Benátkách (č. 187/1937 Sb.), Dobříši (č. 188/1937 Sb.) a Opočně (č. 5/1938 Sb.).

<sup>26</sup> Nařízení vlády č. 324/1919 Sb., o změnách okrsků a sídel báňských úředníků revírních v Čechách. V účinnost bylo uvedeno vyhláškou ministra veřejných prací č. 502/1919 Sb.

<sup>27</sup> Vyhláška ministra financí č. 154/1922 Sb., o zřízení úřadů prodeje soli v Solnohradě u Prešova a v Marmarošské Solotvině.

kteří převzalo část agendy od ředitelství pražského a do vínku dostalo rozsáhlé území, v příslušném předpise charakterizované jako „*východní část Čech*“.<sup>28</sup>

Významným urbanizačním krokem bylo zákonné pohlcení okolních obcí největšími českými a moravskými městy – tak vznikly v roce 1919 tzv. Velké Brno a Velká Olomouc<sup>29</sup> a následujícího roku byla (s účinností od 1. ledna 1922) zřízena i Velká Praha, jež pohltila 37 okolních obcí a osad.<sup>30</sup> Ve všech třech případech se toto spojení stalo základem dalších speciálních úprav daňových.<sup>31</sup>

Doslova „*regionalistické*“ zdůvodnění „*aby dostalo se účinné podpory hospodářskému životu v obvodě Ostravském a přilehlých krajích a odvráceny byly škody hrozící z dosavadní nejednotnosti správy*“ se pak dostalo do úvodního ustanovení vládního nařízení, jímž byl pro ostravskou oblast dočasně zřízen specifický Úřad spojené správy, do nějž posílaly své zástupce všechny obce vymezeného obvodu a jenž z větší části převzal jejich samosprávné kompetence.<sup>32</sup>

Regionální rozvoj byl neoddiskutovatelně spojen s činností samosprávných celků, jakkoliv byl právě regionální self-government systematicky oslabován. Ale i obecní samospráva, zpočátku hýčkaná, byla postupně sešněrována nejrůznějšími omezeními. Tím nejkritičtějším byl ale od samého počátku nedostatek financí. Ten se stal tím palčivějším, když stát zasáhl do výše příjmů obecních a okresních úředníků.<sup>33</sup> Hledání řešení se pak táhlo jako červená nit celým

---

<sup>28</sup> Nařízení vlády č. 229/1919 Sb., jež se týká zřízení ředitelství pošt a telegrafů v Pardubicích.

<sup>29</sup> Zákony č. 213/1919 Sb., o sloučení sousedních obcí s Brnem, a č. 214/1919 Sb., o sloučení sousedních obcí s Olomoucem (k marginální opravě textu došlo v případě tohoto předpisu zákonem č. 423/1919 Sb.). Počet obyvatel se tím skokově zvýšil, v případě Brna jsou nejbližší na sebe navazující údaje 131 663 a 221 758, v případě Olomouce 24 069 a 57 213. V případě Brna byl pak vydán ještě navazující zákon č. 278/1920 Sb., o složení a působnosti místních výborů ve Velkém Brně. Z literatury srovnej např. VRÁNA, F., SCHELLE, K. *Vznik Velkého Brna*. Ostrava 2011; *Dějiny Olomouce 2*, Olomouc 2009; nařízení vlády č. 324/1919 Sb., o změnách okrsků a sídel, Olomouc 2009, s. 142–144.

<sup>30</sup> Zákon č. 114/1920 Sb., kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou, doprovázený širokou škálou dalších předpisů, jež na tomto místě nemá cenu vypočítávat. Z podrobných studií srovnej např. HOLEC, F. Zápas o Velkou Prahu. *Pražský sborník historický 5*, 1969–1970, s. 117–136; MERTA, A. Vývoj pražské městské správy od roku 1922 do roku 1945. Období od vytvoření Velké Prahy do německé okupace. *Pražský sborník historický 9*, 1975, s. 147–195.

<sup>31</sup> Např. zákon č. 158/1921 Sb., o přechodných ustanoveních u daně domovní pro místa spojená s městy Prahou, Brnem a Olomoucem.

<sup>32</sup> § 1 nařízení veškerého ministerstva č. 85/1918 Sb., o zřízení úřadu spojené správy v obvodě Ostravskoslezském.

<sup>33</sup> Zákony č. 443/1919 Sb., jímž upravují se služební poměry úředníků při obcích v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, a č. 444/1919 Sb., jímž mění se některá ustanovení zákona ze dne 3. října 1907, čís. 63 z. z. pro Čechy o služebních poměrech okresních úředníků v Čechách.



prvorepublikovým obdobím. V případě obcí se jeho základem stala tzv. první finanční novela obecního zřízení,<sup>34</sup> již bylo obcím mimo jiné dovoleno zcizovat kmenové jmění a disponovat nemovitostmi.<sup>35</sup> Významným zdrojem příjmů se měly stát nejrůznější přírážky k daním a samostatné dávky.<sup>36</sup> Obcím se také dávala možnost přinutit velké podniky k příspěvkům na vydání. Vedle toho stát samosprávným korporacím částečně přikazoval výnosy některých daní. Fatální situace na Slovensku byla pak na zákonné úrovni řešena zavedením mimořádných přírážek župních.<sup>37</sup>

Přes všechnu snahu ale hospodářské nesnáze pokračovaly, tím spíše, že se obce často snažily vyvarovat vypisování obecních dávek a sázely spíše na přírážky k přímým daním. Pro ty ale byly stanoveny limity tzv. druhou finanční novelou z roku 1927, v níž byla posílena závislost obecního hospodaření na státu. A to především stanovením maximální výše shora zmíněných přírážek. Adekvátní naplnění příjmové stránky rozpočtů mělo být zajištěno zvýšením podílu v rozpočtovém určení daní, které bylo ale naplňováno poměrně složitě prostřednictvím tzv. vyrovnávacích fondů, jež obcím poskytovaly subvence.<sup>38</sup> Další pokusy o sanaci, jejichž projevem byly zejména tzv. třetí a čtvrtá finanční novela,<sup>39</sup> víceméně rovněž neskončily úspěchem, přičemž významnou negativní roli pochopitelně sehrála i světová hospodářská krize na počátku třicátých let. Velmi výmluvná je skutečnost, že v roce 1933 již dluhy československých samosprávných celků dosáhly výše 12 miliard korun.<sup>40</sup> Sbírka zákonů a nařízení přináší zároveň svědectví, že některá velká města musela své zadlužení řešit

<sup>34</sup> Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

<sup>35</sup> Zajímavé je, že ještě poté, co tato novela nabyla účinnosti, byl vydán zvláštní zákon č. 465/1921 Sb., kterým se povoluje zcizení několika pozemků města Frýdku. K problematice obecního jmění a nakládání s ním viz též ŠOUŠA, J. *Obecní majetek v Čechách 1848–1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848–1938*. Praha 2009.

<sup>36</sup> Do tohoto kontextu je třeba položit také zákon č. 156/1921 Sb., kterým se zrušují ustanovení zemských zákonů na Moravě a ve Slezsku, jimiž jest omezeno právo obcí a silničních výborů k rozvrhu přírážek na rozličné druhy daní.

<sup>37</sup> Srovnej zákony č. 247/1921 Sb. a č. 83/1922 Sb., o mimořádné župní přírážce na Slovensku.

<sup>38</sup> Zákon č. 77/1927 Sb., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy.

<sup>39</sup> Zákony č. 169/1930 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ze dne 15. června 1927, č. 77 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství územní samosprávy, a č. 69/1935 Sb., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy.

<sup>40</sup> SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Praha 2002, s. 344.

půjčkami nebo vydáváním vlastních dluhopisů, čemuž se v extrémních případech dostávalo státního posvěcení zákonnou formou.<sup>41</sup>

Kromě běžných zásahů do administrativního uspořádání lze v prvorepublikové právotvorbě zaznamenat i další momenty, jež směřovaly k jakési divergenci státního území, a to z nejrůznějších důvodů. Na prvním místě je zřejmě třeba vyzdvihnout reflexi ekonomické výkonnosti jednotlivých regionů či konkrétních lokalit. Příkladem může být rozdělení obcí do čtyř skupin A–D, vymezených v roce 1926 v § 12 tzv. platového zákona, který se týkal všech státních zaměstnanců, v první řadě státních úředníků a zřízenců, soudců a vysokoškolských a středoškolských pedagogů, ale i dalších.<sup>42</sup> Od toho, ve které obci státní službu vykonávali, se odvíjela výše činovního jako jedné ze složek jejich platu. Nejvyšší bylo ve skupině A (Praha, Brno, Bratislava) a v místech zařazených do skupin B (města s více než 25 000 obyvateli a nadto Karlovy Vary, Mariánské Lázně, Slezská Ostrava a Užhorod), C (obce s 2 000–25 000 obyvateli) a D (ostatní menší obce) postupně klesalo. Toto rozdělení<sup>43</sup> bylo využito i v celé řadě dalších předpisů, jež se vztahovaly na učitele obecných a občanských (z dnešního

---

<sup>41</sup> Zde je možno uvést opatření č. 578/1920 Sb., jímž se přiznává zápůjčce města Bratislava v částce 50,000.000 Kč osvobození od kolků a poplatků a povoluje se použití titrů této zápůjčky k uložení sirotčích, nadačních a podobných kapitálů, a zákony č. 291/1921 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dluhopisů, jež vydá město Brno v úhrnné jmenovité hodnotě 50,000.000 Kč, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 240/1922 Sb., o poskytnutí nezúročné státní zápůjčky 15,000.000 Kč na nejnnutnější investice města Českého Těšína, č. 245/1922 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dlužních úpisů, které vydá hlavní město Praha do úhrnné výše 1,500.000 liber šterlinků a 7,500.000 dolarů, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, pak platit cla slosovanými titry a splatnými kupony, či č. 102/1928 Sb., zákon, kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů 6%ní půjčky města Opavy z roku 1922 v úhrnné jmenovité hodnotě 25,000.000 Kč, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů. Dluhopisy vydávaly také země – viz zákon č. 27/1921 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dluhopisů, jež budou vydány Moravou v úhrnné jmenovité hodnotě 116,000.000 Kč, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, nahrazený zákonem č. 26/1922 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dluhopisů, jež budou vydány Moravou v úhrnné jmenovité hodnotě 175,000.000 Kč, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, a jímž se zrušuje zákon ze dne 20. ledna 1921, č. 27 Sb. z. a n., a zákon č. 24/1922 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dluhopisů 5% české zemské investiční půjčky elektrisační v úhrnné jmenovité hodnotě 15,000.000 Kč k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů (v tomto případě jde zároveň o projev podpory elektrifikace, o němž bude pojednáno dále).

<sup>42</sup> Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců.

<sup>43</sup> Do celkem jednoduchého rozdělení vázaného na počet obyvatel zasáhlo cílené nařízení vlády č. 163/1928 Sb., o zařazení některých obcí do vyšší skupiny míst pro vyměření činovního, v jehož důsledku došlo k přearování některých lokalit do skupin B a C.

pohledu základních) škol, státní zaměstnance v pomocné kancelářské službě, pomocné zřízení, zaměstnance drah, pošty, lékaře, asistenty a ošetřovatele či vysokoškolské asistenty.<sup>44</sup> Podobně měly být hierarchicky do čtyř typů rozvrstveny i zdravotní obce (okrsky) a obvody.<sup>45</sup>

Jiným příkladem může být vymezení tzv. chudých krajů v zákoně č. 87/1926 Sb., o podomním obchodě. Pro tento způsob prodeje zboží platila v obecné rovině poměrně podrobná restriktivní opatření – úřední povolení bylo zásadně vydáváno pro území konkrétní země (slovy zákona župního svazu) a některá místa byla z tohoto režimu vyloučena (pohraničí, lázeňská místa, města nad 10 000 obyvatel, případně i v menších obcích na základě individuálního rozhodnutí prvostupňového politického úřadu). Právě obyvatelé chudých krajů a vedle nich též váleční poškozcenci byli ale z účinnosti většiny těchto omezení vyňati.<sup>46</sup> Poměrně obsáhlý seznam chudých krajů byl sestaven v prováděcím vládním nařízení, v němž bylo u většiny regionů a míst uvedeno, na jaký typ zboží se neomezené podomní obchodování vztahuje.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Zákon č. 104/1926 Sb., o úpravě platebních a služebních poměrů učitelstva obecných a občanských škol (učitelský zákon); vládní nařízení č. 113/1926 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů státních zaměstnanců v pomocné kancelářské službě; vládní nařízení č. 114/1926 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů pomocných zřízenců; vládní nařízení č. 15/1927 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů zaměstnanců československých státních drah; vládní nařízení č. 16/1927 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů řemeslných zaměstnanců v technické službě stavební a udržovací a v automobilním provozu Československé pošty; vládní nařízení č. 17/1927 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů poštovních expedientů, poštovních pomocníků a poštovních posílů; vládní nařízení č. 21/1927 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů sekundárních lékařů v civilních státních ústavech léčebných a humanitních a ve všeobecné nemocnici v Praze a asistentů ve státních ústavech pro vzdělání a výcvik porodních pomocnic (babických školách) a ve státním ústavě pro zubní lékařství; vládní nařízení č. 22/1927 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů světských ošetřovatelů v civilních státních ústavech léčebných a humanitních a ve všeobecné nemocnici v Praze; zákon č. 174/1936 Sb., jímž se upravují některé právní poměry vysokoškolských asistentů. U některých z uvedených skupin zaměstnanců se ovšem nepoužíval pojem „činovné“ a od zařazení místa výkonu práce do skupin A–D se odvíjela výše jejich denního platu.

<sup>45</sup> Vládní nařízení č. 23/1927 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů státních obecních (městských) a obvodních lékařů.

<sup>46</sup> Ke starší tradici podomního obchodu v českých zemích srovnej především DRÁPALA, D. *Venkovský obchod Moravy a Slezska. Socio-ekonomické sondy*. Brno 2014, s. 309–377. Pro období I. republiky jsou zatím k dispozici spíše regionální sondy.

<sup>47</sup> § 2 vládního nařízení č. 216/1926 Sb., kterým se provádí zákon o podomním obchodě. Uvedený seznam byl sice uveden nadpisem „Seznam krajů a míst, jejichž obyvatelé požívají zvláštních úlev co do nastoupení a provozování podomního obchodu“, v textu předpisu se ale pojem „chudý kraj“ znovu objevil. Krátce před koncem I. republiky byl seznam

Jinou zajímavou disparitou byly vyhláškami ministra sociální péče stanovené minimální mzdy za provádění krejčovských prací pro vojenskou správu. Ty byly stanoveny odlišně pro Prahu, Brno, Prostějov, Boskovice a města, v nichž sídlily obchodní a živnostenské komory na straně jedné a všechny ostatní města a obce na straně druhé. Rozdíl přitom představoval zhruba 10 % ve prospěch prvně jmenovaných lokalit.<sup>48</sup> Pro účely ubytování vojska byly města a obce rozděleny do různých nájemních tříd.<sup>49</sup> V obou případech šlo ale v zásadě o převzetí starších právních mechanismů.

Z hlediska právního, ale i hospodářského režimu nebylo bez významu vymezení pohraničních pásem, ke kterému Československo přikročilo poté, co byly na základě pařížských mírových smluv dostatečně určité vymezeny jeho státní hranice.<sup>50</sup> Již v roce 1921 byly za účelem zamezení podloudnictví v nařízeních zemských prezidentů taxativním výčtem stanoveny politické okresy vytvářející pohraniční pásmo Čech a Moravy a znovu se obdobně vymezení objevilo i v obdobně motivovaném vládním nařízení, v němž šlo o dopravu masa, vajec a másla do těchto oblastí.<sup>51</sup> V následujícím roce bylo v obecné rovině vymezeno pohraniční pásmo česko-rakouské,<sup>52</sup> k úpravě a rozšíření na hranici slovensko-rakouskou došlo o dva roky později a v roce 1925 následovalo vymezení pohraničního pásma ve Slezsku.<sup>53</sup> Tyto předpisy byly ještě vydány na základě

---

rozšířen vládním nařízením č. 134/1936 Sb., kterým se doplňuje seznam chudých krajů a míst podle zákona o podomním obchodě.

<sup>48</sup> Vyhláška ministra sociální péče č. 232/1919 Sb., o mzdách za šití v konfekci textilního zboží objednaného vojenskou správou; další analogické vyhlášky viz č. 255/1920 Sb. (novela vyhláškou č. 669/1920 Sb.), 216/1921 Sb., 367/1921 Sb., 425/1921 Sb., 337/1922 Sb., 202/1923 Sb., 255/1924 Sb. a 240/1925 Sb.

<sup>49</sup> Např. vládní nařízení č. 251/1923 Sb., kterým se zařadují některé obce a města do nájemních tříd dle zákona o ubytování vojska a vyhlášují nájemní sazby.

<sup>50</sup> Přehledně MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha 2010, s. 327–330.

<sup>51</sup> Nařízení presidenta zemské správy politické v Praze č. 181/1921 Sb., jímž se zavádějí dopravní osvědčení na zásilky vajec, másla, jatečného dobytka všeho druhu včetně koní, masa a masných výrobků, drůbeže a zvíře do pohraničního pásma v Čechách; nařízení presidenta zemské správy politické na Moravě č. 184/1921 Sb., o úpravě vývozu některých životních potřeb do pohraničních okresů moravských; vládní nařízení č. 369/1921 Sb., kterým se zavádějí dopravní osvědčení na zásilky jatečného dobytka včetně jatečných koní, masa, masných výrobků, drůbeže, másla a vajec do pohraničního území republiky.

<sup>52</sup> Vyhláška ministerstva financí č. 261/1922 Sb., jíž se stanoví pohraniční pásmo v Čechách proti Rakousku a vyhlášují celní silnice.

<sup>53</sup> Vyhláška ministerstva financí č. 91/1924 Sb., kterou se stanoví pohraniční pásmo v Čechách na hranici rakouské, č. 103/1924 Sb., jíž se stanoví pohraniční pásmo na Slovensku na hranici rakouské, a č. 84/1925 Sb., kterou se stanoví pohraniční pásmo ve Slezsku.

starého rakouského celního a monopolního řádu z roku 1835. Teprve v roce 1927 přijala republika vlastní celní zákon a prováděcí vládní nařízení, na jehož základě bylo (celní) pohraniční pásmo znovu velmi podrobně popsáno. Součástí byl i výčet všech obcí, jejichž území je pod něj subsumováno.<sup>54</sup> Zvláštní režim pohraničních oblastí se promítal do celé řady rovin – kromě specifík celních tu hrály zejména v prvním období existence samostatného československého státu významnou roli omezení týkající se zásobování a přeshraničního styku a i nadále tu stát aktivně zasahoval i do hospodářského života (jedním z příkladů může být výše zmíněné omezení ve vztahu k podomnímu obchodování). Ve třicátých letech pak začal být stále větší akcent kladen na omezení spojená s budováním pohraničních opevnění a celkově potřebou vojensky zajistit ochranu státního území, což se promítlo do skutečně široké škály restrikcí.<sup>55</sup>

Zvláštní právní režim byl v některých ohledech spojen také s lázeňskými místy, což se navenek projevilo již zřízením zvláštního poradního orgánu, lázeňské rady, která působila při ministerstvu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy a měla buď na výzvu ministerstva, nebo i z vlastního popudu podávat posudky, návrhy či náměty týkající se organizace lázeňství a měla podporovat vědecké a literární aktivity v oblasti balneologie.<sup>56</sup> Lázeňským místům se dostalo pozornosti i při daňové reformě z roku 1927, kdy právě u nich platilo (vedle Prahy, Brna a Bratislavy), že jsou všechny obytné budovy podrobeny činžovní dani.<sup>57</sup> Na základě zákonného zmocnění pak následujícího roku ministerstvo financí vydalo seznam léčebných lázeňských míst, obsahující 10 českých, 1 moravskou, 2 slezské a 28 slovenských lokalit.<sup>58</sup> V roce 1937 pak byla i na lázeňská místa vztažena určitá benevolence vůči dlužníkům, jíž se těšily některé další kategorie obyvatelstva.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> Zákon č. 114/1927 Sb., celní zákon; vládní nařízení č. 168/1927 Sb., jímž se provádí celní zákon; vyhláška ministerstva financí č. 67/1929 Sb., jíž se stanoví celní pohraniční pásmo. K aktualizaci posledně uvedeného seznamu došlo následujícího roku vyhláškou č. 61/1930 Sb., kterou se doplňuje a opravuje seznam obcí (osad) ležících v pohraničním celním pásmu.

<sup>55</sup> V tomto ohledu je třeba upozornit především na vládní nařízení č. 155/1936 Sb., o pohraničním pásmu a obvodu opevněných a jiných pro obranu státu důležitých míst.

<sup>56</sup> § 3 vládního nařízení č. 427/1919 Sb., o zřízení lázeňské rady.

<sup>57</sup> § 143 odst. 1 zákona č. 76/1927 Sb., o přímých daních. Dále platila tato výjimka ještě pro tzv. soupisná místa, v nichž byla pronajata alespoň třetina obytných kapacit.

<sup>58</sup> Vyhláška ministerstva financí č. 10/1928 Sb., kterou se vyhláší seznam léčebných míst lázeňských.

<sup>59</sup> Vládní nařízení č. 81/1937 Sb., o úlevách při splácení některých pohledávek za dlužníky v lázeňských místech a v jejich okolí; další, prováděcí nařízení byla vydána pod č. 91–92/1937 Sb.

Příliš jako kuriozitu lze připomenout „regionalizaci“ chovu domácích zvířat. V roce 1924 přijalo Národní shromáždění zákon č. 169/1924 Sb., o plemenitbě hospodářských zvířat, a to koní, skotu, vepřů a ovcí. Nešlo o žádnou převratnou novinku, rozmnožování domácího zvířectva podléhalo regulaci již v 19. století. Součástí zákona bylo v § 6 zmocnění pro vládu, aby „rozdělila území státní k návrhu zemědělských rad na chovné obvody určitých plemen“, přičemž zavádění jiných plemen do takto vymezených obvodů bylo přípustné výhradně se souhlasem ministerstva zemědělství. Uvedené zmocnění bylo částečně naplněno již v roce 1925, kdy byly jednotlivé země tvořící československý stát rozděleny na obvody chovu koně teplokrevného či studenokrevného. V českých zemích bylo využito výčtů soudních okresů, jež příslušely k tomu či onomu obvodu, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi měla být chována výhradně plemena teplokrevná, přičemž s využitím územního dělení na okresy politické se vymezovala území, na nichž měl být selektivně podporován chov těžkého anglického plnokrevníka, lehkého anglického polokrevníka a malého horského koně arabsko-lipické krve, popřípadě koně huculského (na Slovensku), resp. anglického a arabského polokrevníka a rovněž malého arabsko-lipicánského horského koně (v Podkarpatské Rusi).<sup>60</sup> K určitým korekcím došlo v roce 1928, kdy se Slezsko nově rozdělilo na obvody chovu arabského polokrevníka a koně norického a k určitým posunům došlo i ve východních zemích (Slovensko, Podkarpatská Rus).<sup>61</sup> Vzápětí došlo k obdobnému rozdělení i ve vztahu k chovu hovězího skotu.<sup>62</sup>

Samostatnou, velmi obsáhlou kapitolu by bylo možno napsat o politice československých vlád ve vztahu k národnostním a jazykovým menšinám, která se do života regionů (ale konec konců i do jejich administrativního vymezení) promítala více než intenzivně.<sup>63</sup> Pokud jde o speciální právní předpisy, jež se mohly bezprostředně promítat do života v konkrétních lokalitách, zasluhuje patrně zmínku zákon o potulných cikánech z roku 1927, který umožňoval zákaz vstupu těchto osob do některých obcí.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> § 14 vládního nařízení č. 164/1925 Sb., o plemenitbě koní.

<sup>61</sup> § 21 vládního nařízení č. 83/1928 Sb., o plemenitbě koní.

<sup>62</sup> Příloha B vládního nařízení č. 204/1928 Sb., o plemenitbě skotu, vepřů a ovcí.

<sup>63</sup> Minuciózně zpracoval tuto problematiku PETRÁŠ, R. *Menšiny v meziválečném Československu. Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha 2009.

<sup>64</sup> Zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech, k němuž bylo návazně přijato i vládní nařízení č. 68/1928 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 14. července 1927, č. 117 Sb. z. a n., o potulných cikánech. K praktickým otázkám realizace této právní úpravy srovnej např. DLOUHÝ, M. Zákon o potulných cikánech a činnost četnictva při jeho realizaci. *Kriminalistický sborník* 12/XXXVI, 1992, s. 487–496; NEČAS, C. První opatření na Mo-

Rámcová podpora regionálního rozvoje ze strany státu mohla mít již v první polovině 20. století celkem širokou škálu podob. Na místě prvním je možno upozornit na politiku bytovou, která se v zásadě odvíjela dvěma směry – prvním byly stimulace, podporující vznik nových obytných kapacit, druhou pak restriktce, omezující právo vlastníků svobodně se svým nemovitým majetkem disponovat.<sup>65</sup>

Soustavná pozornost se v zákonodárství i prováděcí normotvorbě upírala na problematiku stavebního ruchu.<sup>66</sup> Jeho státní podpora byla obecně proklamována již v roce 1919, přičemž měla podobu státní záruky za půjčky poskytnuté na novostavby domů s malými byty, zahájené obcemi, okresy či obecně prospěšnými stavebními družstvy, a peněžitého příspěvku na úhradu úroků i jistin. Rubem těchto pobídek bylo předkupní právo ve prospěch státu a zákaz zcizení a zatížení příslušných nemovitostí.<sup>67</sup> V následujícím roce 1920 bylo na podporu nové výstavby domů s malými byty uvolněno za stejných podmínek 25 milionů Kč<sup>68</sup> a podpory se dočkala i výstavba soukromých investorů, kteří mohli dosáhnout na státní subvenci až ve výši 40 % stavebních nákladů, pokud šlo o novostavby v městech s více než 150 000 obyvateli „*neb v místě průmyslovém neb jinak důležitém*“, obsahující minimálně 4 nájemní byty, přičemž případné obchodní či živnostenské prostory nesměly přesahovat 30 % plochy.<sup>69</sup>

---

rávě a ve Slezsku podle zákona č. 117/1927 Sbzn: zákaz vstupu tzv. potulných cikánů do některých regionů a obcí. *Sborník prací Filozofické fakulty Ostravské univerzity. Historie* (=Acta Facultatis Philosophicae Universitatis Ostraviensis. Historica) 9, 2002, s. 17–26; HORVÁTHOVÁ-HOLOMKOVÁ, J. Dílčí příspěvek k zamyšlení nad povahou a působením zákona č. 117/1927 Sb. o potulných cikánech ze zorného úhlu současných znalostí v oblasti romistiky a sociální práce (Na základě nepublikovaných písemných i ústních pramenů). In: *Milý Bore... Profesoru Ctiboru Nečasovi k jeho sedmdesátým narozeninám věnují přátelé, kolegové a žáci*. Brno 2003, s. 311–319. O postoji ČSR k cikánům před vydáním zákona blíže např. SOUKUP, L. Snahy o regulaci tuláckého života Cikánů v prvním desetiletí ČSR. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 1, 2013, s. 117–132.

<sup>65</sup> K bytové politice I. republiky naposledy HLADÍK, J. Bytová politika Československé republiky ve 20. letech 20. století. *Historický obzor. Časopis pro výuku dějepisu a popularizaci historie* 11–12/XXIX, 2018, s. 268–279; některé reflexe jsou též ve studiích soustředěných v publikaci ČERNOUŠKOVÁ, D. a kol. *Jak jsme chtěli bydlet. Bytová politika Československa 1918–1938*. Praha 2018 (zde zejména POTŮČEK, J. *Československá státní politika bydlení. Mezi cílevědomostí a náhodou*, s. 16–25).

<sup>66</sup> Naposledy rámcově NOVOTNÁ, D. Stavební ruch za 1. republiky. In: *Dějiny staveb 2017. Sborník příspěvků z konference Dějiny staveb*. Plzeň 2017, s. 277–288, která se však právním aspektům věnovala jen krátce v první části své studie a dále se zaměřila spíše na konkrétní příklady bytové výstavby.

<sup>67</sup> Blíže zákon č. 281/1919 Sb., o státní podpoře stavebního ruchu.

<sup>68</sup> Zákon č. 92/1920 Sb., kterým se povoluje další státní podpora stavebního ruchu.

<sup>69</sup> § 1 a 3 zákona č. 219/1920 Sb., o podpoře soukromého stavebního podnikání.

Nedostatek obytných domů vedl také k některým benevolencím ve stavebně technických požadavcích na novou výstavbu ve velkých městech<sup>70</sup> a rovněž tak k daňovým zvýhodněním, která ovšem měla svůj předobraz v předválečné době v zákonodárství předlitavském.<sup>71</sup> Dalším legislativním prostředkem, k němuž československý stát s odkazem na bytovou nouzi přikročil, bylo zjednodušení expropriačního řízení pro výstavbu obytných domů či budov určených pro veřejnou potřebu a souvisejících komunikací, pokud je zamýšlely stát, územní veřejnoprávní korporace nebo obecně prospěšná stavební družstva.<sup>72</sup>

Tuto první etapu stavební podpory ukončilo vydání obsáhlého zákona o stavebním ruchu v březnu 1921.<sup>73</sup> Šlo již o dosti komplexní a podrobný předpis, který se podpoře nové výstavby věnoval z celé řady úhlů, počínaje opatřováním stavenišť (a to i s využitím institutu vyvlastnění) přes zásahy do platných stavebních řádů, motivované snahou stavební řízení zjednodušit a odstranit potenciální překážky, až po otázky finanční. Na rok 1921 počítal stát s podporou novostaveb a přístaveb (nyní již bez ohledu na investora a bez ohledu na počet bytových jednotek) ve výši 80 milionů Kč, přičemž forem této podpory se nabízel poměrně široká škála, dalších 150 milionů se mělo utratit za obytné budovy pro státní zaměstnance. Prostředky měly být dány dohromady losovou půjčkou, jež měla přinést kapitál ve výši 1 miliardy Kč. Podrobnosti byly dále rozvedeny v prováděcích vládních nařízeních.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Zákon č. 211/1919 Sb., o stavebních úlevách, kterým se doplňují, případně mění ustanovení některých paragrafů nynějšího stavebního řádu pro hlavní město Prahu a okolí, daného zákonem ze dne 10. dubna 1886, č. 40 z. z.; zákon č. 277/1919 Sb., o stavebních úlevách, kterým se doplňují, pokud se týče mění ustanovení některých paragrafů nynějšího stavebního řádu pro zemské hlavní město Brno, pro král. hlavní město Olomouc, pro král. město Jihlavu a Znojmo a pro jejich místa předměstská, daného zákonem ze dne 16. června 1894, č. 63 z. z. a změněného a doplněného zákonem ze dne 16. června 1914, čís. 39 z. z.; zákon č. 280/1919 Sb., zákon o stavebních úlevách, kterým se rozšiřuje platnost zákona ze dne 15. dubna 1919, č. 211 Sb. z. a n., týkajícího se stavebních úlev pro Prahu a okolí, na města Plzeň a Budějovice. Citlivou problematiku výstavby v Praze a přilehlých obcích měla řešit státní regulační komise, zřízená zákonem č. 88/1920 Sb.

<sup>71</sup> Zákon č. 242/1911 ř. z., o berních úlevách pro nové stavby, přístavby, zvyšovací stavby a přestavby vůbec a pro stavby malých bytů zvláště. V Československu na něj jako první navázal zákon č. 209/1920 Sb., o přechodných daňových výhodách pro stavby.

<sup>72</sup> Zákon č. 20/1920 Sb., o vyvlastnění pozemků pro stavbu obytných nebo veřejných budov.

<sup>73</sup> Zákon č. 100/1921 Sb., o stavebním ruchu.

<sup>74</sup> Podrobnosti losové výpůjčky byly upraveny vládním nařízením, jímž se provádí čtvrtá hlava zákona ze dne 11. března 1921, čís. 100 Sb. z. a n., o stavebním ruchu. Dále byla vydána vládní nařízení č. 191/1921 Sb., o finanční podpoře stavebního ruchu podle hlavy VI. a VII. zákona ze dne 11. března 1921, č. 100 Sb. z. a n., 197/1921 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 11. března 1921, č. 100 Sb. z. a n., o stavebním ruchu, v hlavě III. (cenové soudy



Uvedený mechanismus se stal modelem pro další léta. Tak byly nové zákony o stavebním ruchu s prováděcími nařízeními stejným způsobem přijaty v letech 1922,<sup>75</sup> 1923<sup>76</sup> a 1924.<sup>77</sup> Z hlediska legislativně technického lze mezi jednotlivými roky vypočítat zjevné rozdíly (znovuvydání uceleného předpisu, nebo jen krátký normativ provádějící cílené změny a doplňky při zachování větší části dosavadní právní úpravy), v každém případě se ale změny týkaly vždy především objemu a konkrétního rozsahu státní podpory. Po několikaleté odmlce pak intenzivní zákonodárství na tomto poli znovu propuklo v roce 1927.<sup>78</sup> Cílem bylo tentokrát budování, popřípadě opravy domů s malými byty (do 80 m<sup>2</sup>) a živnostenskými provozovny v obcích, „*ve kterých jest nedostatek malých bytů pro méně zámožné vrstvy obyvatelstva*“, podporovány byly též rodinné domy, noclehárny a svobodárny. Stavebníky měly ovšem být obce, obecně prospěšná stavební družstva, popřípadě (u rodinných domků) osoby méně zámožné. V zásadě obdobná byla úprava v předpisech z roku 1928<sup>79</sup> a 1930.<sup>80</sup> Poněkud odlišně byl strukturován nový zákon z roku 1936,<sup>81</sup> na nějž vedle obvyklého prováděcího nařízení navázala řada speciálních předpisů, uzavřená třemi opatřeními stálého

---

§ 18–22), a 205/1921 Sb., jímž se provádí § 36 zákona ze dne 11. března 1921, čís. 100 Sb. z. a n., o stavebním ruchu.

<sup>75</sup> Zákon č. 45/1922 Sb., o stavebním ruchu; vládní nařízení č. 355/1922 Sb., o finanční podpoře stavebního ruchu podle hlavy VI. a VII. zákona ze dne 27. ledna 1922, čís. 45 Sb. z. a n.

<sup>76</sup> Zákon č. 35/1923 Sb., o stavebním ruchu; vládní nařízení č. 355/1922 Sb., o finanční podpoře stavebního ruchu podle hlavy VI. a VII. zákona ze dne 25. ledna 1923, čís. 35 Sb. z. a n.

<sup>77</sup> Zákon č. 58/1924 Sb., o stavebním ruchu; vládní nařízení č. 96/1924 Sb., o finanční podpoře stavebního ruchu podle § 4, 5 a 6 zákona ze dne 7. března 1924, č. 58 Sb. z. a n.

<sup>78</sup> Zákon č. 44/1927 Sb., o stavebním ruchu; vládní nařízení č. 57/1927 Sb., o státní záruce podle hlavy páté a o daňových a poplatkových úlevách podle hlavy šesté zákona ze dne 7. dubna 1927, č. 44 Sb. z. a n., o stavebním ruchu.

<sup>79</sup> Zákon č. 43/1928 Sb., o stavebním ruchu (parametricky novelizovaný zákon č. 197/1928 Sb. a 32/1929 Sb. a opatřením stálého výboru č. 155/1929 Sb.); vládní nařízení č. 121/1928 Sb., o státní záruce podle hlavy páté zákona ze dne 28. března 1928, č. 43 Sb. z. a n., o stavebním ruchu.

<sup>80</sup> Zákon č. 45/1930 Sb., o stavebním ruchu (parametricky novelizovaný zákon č. 166/1930 Sb. a 104/1932 Sb., vládním nařízením č. 139/1932 Sb., zákony č. 164/1932 Sb., 54/1933 Sb. a 32/1934 Sb. a vládními nařízeními č. 159/1934 Sb. a 259/1935 Sb.); vládní nařízení č. 66/1930 Sb., o podpoře podle hlavy páté zákona ze dne 10. dubna 1930, č. 45 Sb. z. a n., o stavebním ruchu.

<sup>81</sup> Zákon č. 65/1936 Sb., o stavebním ruchu. Jeho drobné úpravy byly provedeny zákonem č. 259/1937 Sb.

výboru v listopadu 1938.<sup>82</sup> Směr státní podpory se ale ani v tomto případě nijak významně neposunul, jen zhoršené sociální poměry byly reflektovány důrazem na zajištění bytové výstavby pro chudé. Stavební práce byly také opakovaně zvýhodňovány daňově.<sup>83</sup> Každopádně nutno konstatovat, že i když byla státem podporovaná bytová výstavba ve své době často předmětem kritiky a musela se potýkat s četnými problémy, podařilo se během dvacátých let 20. století postavit bezmála 500 000 nových bytů, což jistě nelze hodnotit jako neúspěch.<sup>84</sup>

Již v době monarchie byla podporována výstavba v Praze a tento režim byl postupně prodlužován i po vzniku republiky.<sup>85</sup> Daňového zvýhodnění se dočkala i výstavba v tzv. pevnostním obvodu v Hradci Králové, přičemž i zde se ale navazovalo na starší předpisy.<sup>86</sup> Konečně byl zvláštní zákon v roce 1919 přijat i ve prospěch moravské metropole Brna. V tomto případě šlo ale o státní finanční podporu výstavby, kterou samo město provádělo v režimu nouzových

---

<sup>82</sup> Vládní nařízení č. 80/1936 Sb., o podpoře podle hlav IV až VI zákona ze dne 26. března 1936, č. 65 Sb. z. a n., o stavebním ruchu; zákon č. 260/1937 Sb., o náhradě podle zákonů o stavebním ruchu; vládní nařízení č. 48/1938 Sb., o odhadech podle zákona o náhradě podle zákonů o stavebním ruchu; opatření č. 289/1938 Sb., o zkrácení doby, po kterou je stát povinen platit příspěvek podle zákonů o stavebním ruchu; opatření č. 290/1938 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ze dne 21. prosince 1937, č. 260 Sb. z. a n., o náhradě podle zákonů o stavebním ruchu; opatření č. 291/1938 Sb., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob.

<sup>83</sup> V tomto ohledu je možno upozornit na speciální vládní nařízení č. 1/1936 Sb., o daňových úlevách na stavební práce, na něž navázalo nařízení č. 1/1937 Sb., o daňových úlevách na opravy domů a zákon č. 255/1937 Sb., o daňových úlevách na opravy domů.

<sup>84</sup> HLADÍK, J. Bytová politika Československé republiky ve 20. letech 20. století. *Historický obzor. Časopis pro výuku dějepisu a popularizaci historie* 11–12/XXIX, 2018, s. 279. Jiná věc je, že řada příslušníků chudších vrstev neměla šanci na takové bydlení dosáhnout, takže živelně vznikaly tzv. nouzové kolonie. O těch pražských podrobněji např. TŮMOVÁ, V. *Pražské nouzové kolonie*. Praha 1971.

<sup>85</sup> Zde je třeba vrátit se nazpátek k zákonu č. 22/1893 ř. z., o vyvlastňování k úpravě asanačního obvodu královského hlavního města Prahy, na nějž navázal zákon č. 148/1923 Sb., kterým se prodlužuje platnost zákona o vyvlastňování k úpravě asanačního obvodu hlavního města Prahy a povolují se daňové výhody pro stavby v tomto obvodu. Po deseti letech došlo k opětovnému prodloužení pražských specifik zákonem č. 93/1933 Sb. Srovnej blíže ŠIMANDL, M. Právní rámec pražské asanace. *Právněhistorické studie* 47/2, 2017, s. 73–93.

<sup>86</sup> Zákon č. 204/1919 Sb., jímž se poskytuje osvobození od domovní daně činžovní a přírážek na novostavby v t. zv. pevnostním obvodu města Hradce Králové. O rozprodeji příslušných pozemků bylo rozhodnuto zákonem č. 61/1893 ř. z., o zcizení nepotřebného nemovitého státního vlastnictví v obvodu zrušené pevnosti Králohradecké.

prací. Subvence měla dosahovat až 60 % čistých nákladů a byla omezena částkou 2,7 milionu Kč.<sup>87</sup>

Stavebního rozvoje s přihlédnutím k místní situaci se konečně týkalo také opatření stálého výboru Národního shromáždění č. 261/1938 Sb., o odstraňování stavebních a komunikačních závad v obcích.

Pokud jde o restriktivní bytovou politiku, jejím prvním výrazným projevem bylo v roce 1919 přijetí vládního nařízení, na jehož základě měla vzniknout evidence bytů a mělo do jisté míry dojít k jejich redistribuci, kdy obce mohly v případě potřeby zabrat prázdné a nevyužívané byty, popřípadě byty využívané jako skladiště, a v krajním případě i jednotlivé místnosti a nebytové prostory, pokud bylo možno upravit je pro obytné účely. Tímto zábohem nedocházelo ke ztrátě vlastnického práva dosavadních vlastníků, pozbývali ale užívacího práva až do doby, než se obec rozhodne pro navrácení.<sup>88</sup> Následně bylo zvláštním zákonem omezeno i svobodné stěhování do obcí, v nichž bytová nouze panovala, a to tím způsobem, že podmínkou takového přesídlení bylo předchozí písemné povolení dané obce.<sup>89</sup> Možnost zabírání bytu obcemi dostala vzápětí zákonou formu, přičemž zmocnění k provádění příslušných opatření bylo platné do 31. prosince 1920 (později bylo ještě prodlouženo do 30. dubna 1921).<sup>90</sup> Také omezení stěhování, původně limitované datem 30. dubna 1920, se dočkalo dalších prolongací do konce roku 1921, resp. 1922.<sup>91</sup> Novinkou bylo, že seznam obcí, jichž se tato regulace týkala, byl taxativně určen vládním nařízením. Vedle Prahy šlo o 7 velkých měst českých, 5 moravských, 2 slezská a 13 slovenských.<sup>92</sup>

V roce 1922 vyšel také zákon o mimořádných opatřeních bytové péče (č. 225/1922 Sb.) Bylo v něm zapovězeno slučování bytů, jejich rozšiřování tak, aby stoupl počet obytných místností nad limit stanovený podle počtu dospělých osob v domácnosti, používání bytů nebo jejich částí k jiným než obytným

<sup>87</sup> Zákon č. 458/1919 Sb., kterým se povoluje městu Brnu státní subvence tří pětin čistého nákladu až do výše 2,700.000 K na stavbu budov v Brně, prováděnou obcí jako práce nouzová.

<sup>88</sup> Vládní nařízení č. 38/1919 Sb., o zabírání bytů obcemi.

<sup>89</sup> Zákon č. 181/1919 Sb., o omezení práva stěhovacího.

<sup>90</sup> Zákon č. 592/1919 Sb., o zabírání bytů obcemi; vládní nařízení č. 656/1920 Sb., kterým se prodlužuje zmocnění obcí a společných bytových úřadů ku provádění zákona ze dne 30. října 1919, čís. 592 Sb. z. a n.

<sup>91</sup> Zákon č. 118/1921 Sb., o omezení práva stěhovacího; zákon č. 31/1922 Sb., kterým se prodlužuje omezení práva stěhovacího podle zákona ze dne 17. března 1921, č. 118 Sb. z. a n.

<sup>92</sup> Vládní nařízení č. 235/1921 Sb., kterým se provádí zákon ze dne 17. března 1921, č. 118 Sb. z. a n., o omezení práva stěhovacího. I to bylo v roce 1922 formálně prodlouženo dalším nařízením č. 32/1922 Sb.

účelům bez povolení magistrátu nebo okresního úřadu. Dále bylo zakázáno držet dva nebo více bytů v téže obci a obecní zastupitelstva mohla svými vyhláškami se souhlasem zemského úřadu formulovat omezení pro to, komu mohou být byty v obci pronajímány. Původně byl režim zákona rovněž poměrně úzce časově limitován (31. prosincem 1923), v dalších letech docházelo opakovaně k prodlužování jeho účinnosti, případně též drobným korekcím,<sup>93</sup> a to až do roku 1928, kdy byl vydán zákon nový.<sup>94</sup> Ten byl sice poněkud benevolentnější, i v něm ale omezení vztahující se na rozšiřování bytů či souběh jejich držby figurovalo. Znovu upraven byl také nucený pronájem volných bytů a právo obcí (nyní již ale pouze těch, jejichž počet obyvatel přesahoval 10 000) dále nájemní vztahy regulovat ve vztahu k osobám nájemců. Zákon se také navrátil k obcemi zabraným bytům a místnostem a konstatoval, že všechny zabrané a následně pronajaté byty budou od 1. ledna 1931 subsumovány pod standardní režim nájemních smluv mezi majiteli a uživateli. První část zákona měla platit do konce roku 1930, opět ale došlo k opakovanému prodloužení.<sup>95</sup> Krátce před Mnichovem pak vznikly další dvě varianty úpravy, tentokrát ve formě vládního nařízení, odvolávajícího se na zmocnění v zákoně o obraně státu, resp. opatření stálého výboru Národního shromáždění.<sup>96</sup> Rok předtím bylo také rozhodnuto o opětovném provedení sčítání bytů, tentokráté pouze prázdných a ve městech s více než 20 000 obyvateli.<sup>97</sup>

Sociální citlivost bytové problematiky lze dále dokumentovat i na předpisech, směřujících primárně k ochraně nájemníků. Některé z nich přitom nesly tento motiv přímo ve svém názvu. První z nich vznikl jako společné nařízení ministrů sociální péče a spravedlnosti již v prosinci 1917, přičemž jeho leitmotivy byly zákaz nadměrného zvyšování nájmu a omezení práva vypovědět smlouvu ze

---

<sup>93</sup> Zákon č. 87/1923 Sb., kterým se mění některá ustanovení zákona ze dne 11. července 1922, čís. 225 Sb. z. a n., o mimořádných opatřeních bytové péče; zákony o prodloužení účinnosti a doplnění zákona o mimořádných opatřeních bytové péče č. 296/1924 Sb., 235/1926 Sb. a 183/1927 Sb.

<sup>94</sup> Zákon č. 118/1928 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče.

<sup>95</sup> Zákony č. 166/1930 Sb., 205/1931 Sb., 210/1931 Sb. a 104/1932 Sb., vládním nařízením č. 139/1932 Sb., zákony č. 164/1932 Sb., 54/1933 Sb. a č. 32/1934 Sb., vládními nařízeními č. 159/1934 Sb. a 259/1935 Sb. a zákonem č. 66/1936 Sb.

<sup>96</sup> Vládní nařízení č. 228/1938 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče; opatření č. 288/1938 Sb., o mimořádných opatřeních bytové péče.

<sup>97</sup> Vyhláška předsedy vlády č. 233/1937 Sb., o sčítání prázdných bytů. K vydání tohoto předpisu byl ministerský předseda zmocněn § 10 zákona č. 49/1919 Sb., o organizaci statistické služby.

strany pronajímatele pouze na taxativně uvedené důvody.<sup>98</sup> Hned v únoru pak byla přijata významná novela, na jejímž základě byla jakákoliv výpověď ze strany pronajímatele nově vázána na souhlas okresního soudu.<sup>99</sup> Šlo opět o opatření časově omezená, jejichž účinnost skončila 31. prosince 1919. Teprve v březnu 1920 uznala vláda za vhodné prodloužit působnost obou předpisů (jakož i analogických aktů vydaných na Slovensku ministrem Šrobárem) „*do té doby, dokud o ochraně nájemců nebudou vydány nové předpisy*“.<sup>100</sup> Nakonec šlo jen o několik týdnů, neboť nová právní úprava (tentokrát již na úrovni zákona) vznikla v dubnu 1920.<sup>101</sup> Jejím meritem bylo nadále omezení výpovědí (vázaných na soudní povolení) a regulace nájemného, a to v zásadě v tom duchu, že navýšení o více než 20 % ve vztahu ke stavu v polovině roku 1914 bylo vázáno na souhlas příslušného úřadu, případně soudu.

I v této oblasti postupovala státní moc metodou postupných kroků, neboť jednotlivé předpisy byly zásadně vydávány s omezenou účinností, která byla buď prodloužována, nebo docházelo k nahrazování původních předpisů novými, dosti obdobnými. Tak zákon z roku 1920, jenž měl pozbýt účinnosti 31. prosince 1921, byl nejprve ve své působnosti prodloužen<sup>102</sup> a posléze v roce 1922 nahrazen novým zákonem,<sup>103</sup> který do podstaty regulace příliš nezasáhl, jen mnohem selektivněji uchopil možnost zvyšování nájmu v návaznosti na typ, velikost a další parametry pronajímaného bytu. Další zákony spatřily světlo světa v letech 1923, 1924, 1925 a 1928.<sup>104</sup> Posledně uvedený byl již jen mechanicky prodloužován.<sup>105</sup>

<sup>98</sup> Nařízení ministra sociální péče a ministra spravedlnosti č. 83/1918 Sb., o ochraně nájemců.

<sup>99</sup> Nařízení ministerstva spravedlnosti a ministerstva pro sociální péči č. 62/1919 Sb., kterým se doplňuje a mění nařízení ze dne 17. prosince 1918, č. 83 Sb. z. a n., o ochraně nájemců.

<sup>100</sup> § 1 vládního nařízení č. 175/1920 Sb., kterým se prodlužuje účinnost nařízení ministra sociální péče a ministra spravedlnosti ze dne 17. prosince 1918, č. 83 Sb. z. a n., a ze dne 9. února 1919, č. 62 Sb. z. a n., jakož i nařízení ministra s plnou mocí pro Slovensko ze dne 30. dubna 1919, č. 77 (3576 pres.), a ze dne 17. května 1919, č. 85 (3576-1-pres.), o ochraně nájemců.

<sup>101</sup> Zákon č. 275/1920 Sb., o ochraně nájemníků.

<sup>102</sup> Zákonem č. 488/1921 Sb., o prodloužení účinnosti zákona ze dne 8. dubna 1920, č. 275 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků.

<sup>103</sup> Zákon č. 130/1922 Sb., o ochraně nájemníků.

<sup>104</sup> Zákony o ochraně nájemníků č. 85/1923 Sb., 85/1924 Sb., 48/1925 Sb. a 44/1928 Sb.

<sup>105</sup> Zákonem č. 33/1929 Sb., opatřením stálého výboru č. 157/1929 Sb., zákony č. 166/1930 Sb., 210/1931 Sb. a 104/1932 Sb., vládním nařízením č. 139/1932 Sb., zákony č. 164/1932 Sb., 54/1933 Sb., 244/1933 Sb. a 32/1934 Sb. (vyhláškou ministra sociální péče č. 62/1934 Sb. bylo vyhlášeno úplné aktualizované znění), vládním nařízením č. 259/1935 Sb. a zákonem č. 66/1936 Sb. Z dalších souvisejících předpisů stojí za pozornost vládní nařízení č. 103/1930 Sb., o pojmu náhradního bytu v § 1, odst. 2., zákona ze dne 28. března 1928,

Jiným typem, sociálně rovněž velmi významným, bylo omezování možnosti vést proti nájemcům exekuce.<sup>106</sup>

Velmi zásadní proměny plánovalo Československo také ve vztahu ke struktuře regionů venkovských, přičemž největší zásah do předpřevratových poměrů představovala dosti zásadně pojatá pozemková reforma.<sup>107</sup> O její nutnosti panovala mezi československými politiky od samého počátku poměrně silná shoda a počítalo se s ní i ve Washingtonské deklaraci. Již necelé dva týdny po vyhlášení československé státnosti proto schválil Národní výbor československý zákon o obstavení velkostatků (č. 32/1918 Sb.), jímž byla zakázána svobodná dispozice s majetkovými komplexy zapsanými v zemských deskách.<sup>108</sup> Za samotný počátek reformy je ale obvykle považován až další zákon z dubna 1919, jímž došlo k zabránění velkého pozemkového majetku (více než 150 ha zemědělské, resp. 250 ha veškeré půdy v rukou jednoho vlastníka nebo týchž spoluvlastníků).<sup>109</sup> Právně poněkud neurčitý pojem „zábor“ byl volen z politických důvodů jako kompromis mezi zastánci okamžitého a pozdějšího vyvlastnění, případně dokonce konfiskace, a stále ještě neznamenal přechod vlastnického práva, ale pouze jeho veřejnoprávní omezení. Již v tomto předpise se počítalo s tím, že praktické provádění reformy bude v rukou speciálního Státního pozemkového úřadu, jehož struktura a kompetence byly ale podrobněji upraveny teprve zvláštním zákonem z téhož roku.<sup>110</sup>

Smyslem reformy mělo být především posílení drobného, popřípadě středního zemědělského hospodaření. V tomto smyslu byl také koncipován navazující

---

č. 44 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, a vládní nařízení č. 160/1934 Sb., o bytovém hospodářství obcí a obecně prospěšných stavebních sdružení.

<sup>106</sup> Poprvé zákonem č. 86/1923 Sb., o odkladu exekučního vyklizení místností, jehož režim byl stejně jako v dalších výše zmíněných případech opakovaně prodlužován a upravován.

<sup>107</sup> K pozemkové reformě a jejím aspektům (včetně právních) existuje poměrně bohatá dobová i moderní literatura, na níž z větší části odkazuje encyklopedické heslo HORÁK, O. Pozemková reforma meziválečná. In: *Encyklopedie českých právních dějin*. V. svazek, ed. Karel Schelle, Jaromír Tauchen, Plzeň 2016, s. 640–648. O průběhu reformy vycházel dokonce speciální časopis *Pozemková reforma*. Jiný, „neprávní“ úhel pohledu reprezentuje např. KÁRNÍK, Z. *České země v éře První republiky (1918–1938)*. Díl I. Praha 2003, s. 439–495.

<sup>108</sup> Na tomto místě je možno poznamenat, že toto vymezení nebylo použitelné na Slovensku, neboť v uherském prostředí nebyl institut zemských desek znám. Zde tedy došlo k obstavení až § 4 zákona č. 64/1918 Sb., o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku, jehož působnost se vztahovala na nemovitosti obecně.

<sup>109</sup> Zákon č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového.

<sup>110</sup> Zákon č. 330/1919 Sb., o pozemkovém úřadě.

zákon přidělový.<sup>111</sup> Jednotlivcům, popřípadě rodinám měly být přidělovány soběstačné zemědělské statky o rozloze 6–10 ha, v případě méně úrodné půdy až 15 ha. Ty měly mít charakter tzv. rolnického nedílu, což mělo zabránit jejich neefektivnímu štěpení mezi více samostatných vlastníků. Vedle toho mohly být adresáty přidělů též obce a další veřejnoprávní korporace, různá zemědělská družstva, případně jiné právnické osoby založené k vědeckým, charitativním či obecně prospěšným účelům. Z dalších předpisů, jež reformu juristicky zformovaly, je třeba uvést zákon donucující dosavadní vlastníky k efektivnímu hospodaření,<sup>112</sup> zákon úvěrový, který měl pomoci novým nabyvatelům půdy (měli mít možnost získat bankovní půjčku až do výše 90 % ceny přidělu),<sup>113</sup> a konečně zákon náhradový, jímž se určovala výše částky, která měla být dosavadním vlastníkům za vyvlastnění vyplácena (v zásadě šlo o průměrnou cenu z let 1913–1915, u pozemkových komplexů přesahujících 1 000 ha poněkud sníženou).<sup>114</sup>

Samotný přechod vlastnictví probíhal sice na základě výše uvedených předpisů, jeho právním titulem bylo ovšem vždy až konkrétní rozhodnutí pozemkového úřadu. Ten dosavadního vlastníka nejprve vyzooměl o tom, která část jeho nemovitostí bude převzata, a u nich pak byla v pozemkových knihách na základě nařízení soudu provedena odpovídající poznámka. Po vyřešení případných námitek a jiných podnětů podal pozemkový úřad návrh na vklad vlastnického práva ve prospěch státu, případně rovnou nového vlastníka, bylo-li již předtím rozhodnuto o přidělu či jiné dispozici s inkriminovanými pozemky. Pozemkový úřad prohlásil již v roce 1933 reformu za skončenou, agendu nicméně vedl ještě

<sup>111</sup> Zákon č. 81/1920 Sb., kterým se vydávají po rozumu §u 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě (zákon přidělový). Již před jeho vydáním byla dána možnost vykoupení propachtované půdy jejím dosavadním držitelům, a to zákonem č. 318/1919 Sb., o zajištění půdy drobným pachtýřům (i tento zákon byl posléze opakovaně doplňován).

<sup>112</sup> Zákon č. 118/1920 Sb., o hospodaření na zabraném majetku pozemkovém.

<sup>113</sup> Zákon č. 166/1920 Sb., o úvěrové pomoci nabyvatelům půdy (zákon úvěrový). V praxi ale tato podpora vážla vzhledem k omezeným exekučním možnostem ve vztahu k přidělenému majetku, což banky vedlo k opatrnosti. Na základě uvedeného zákona byla později vydána vyhláška Státního pozemkového úřadu č. 375/1922 Sb., o stanovách Všeobecného fondu pro podporu vnitřní kolonizace při státním pozemkovém úřadě v Praze, kterýžto fond měl redistribuovat zákonem stanovenou částku 20 milionů Kč. Ke změně stanov fondu pak došlo další vyhláškou Státního pozemkového úřadu č. 49/1923 Sb.

<sup>114</sup> Zákon č. 329/1920 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový (zákon náhradový). Původně široké spektrum vlastníků, kteří náhradu dostat neměli (prakticky tedy mělo jít o konfiskaci jejich majetku) se v kontextu dalších právních aktů zúžilo na příslušníky Habsbursko-Lotrinské dynastie, včetně morganatických potomků arcivévody Františka Ferdinanda d'Este, vévodů z Hohenbergu.

další dva roky, až do svého zrušení.<sup>115</sup> Problematika pozemkové reformy pak byla znovu otevřena po druhé světové válce, částečně v souvislosti s novými opatřeními zasahujícími do vlastnických vztahů (znárodnění, konfiskace), částečně ale i s odkazem na nedotaženost reformy prvorepublikové.<sup>116</sup> Každopádně ale platí, že v důsledku reformy došlo v podobě českého venkova a jeho regionů k naprosto dramatickým proměnám. Noví nabyvatelé získali 1 800 782 ha půdy (z toho 868 601 ha zemědělské) a došlo k ozdravení vlastnických vztahů k půdě, kdy na úkor krajních velikostních skupin prudce vzrostl počet středně rozlehlých, soběstačných hospodářství o rozloze 5–20 ha (podle sčítání z května 1930 pokrývaly přes 40 % celkové výměry hospodářské půdy).<sup>117</sup>

Jiným legislativním prostředkem státní politiky směřující k optimalizaci držby zemědělské půdy byly předpisy směřující k ochraně drobných nájemců, respektive pachtýřů. Tak již v roce 1919 bylo stanoveno, že pacht zemědělských pozemků, který měl skončit v roce 1919, mohl být prodloužen i proti vůli propachtovatele, a to za stejných podmínek jako doposud (pachtýř ale nesměl držet více než 8 ha pozemků).<sup>118</sup> Také výše pachtovného byla vládou administrativně regulována.<sup>119</sup> Vzápětí ale došlo k tomu, že stálý výbor Národního shromáždění odepřel uvedenému nařízení další platnost a problematiku upravil vlastním předpisem, v němž byly obě uvedené materie spojeny.<sup>120</sup> To platilo i pro další novelizace této právní úpravy, přijímané zákonnou formou do poloviny dvacátých let.<sup>121</sup> Konkrétní sazby pachtu pak byly každoročně upřesňovány vyhláškami

---

<sup>115</sup> Vládním nařízením č. 22/1935 Sb., kterým se ruší Pozemkový úřad (Státní pozemkový úřad) a jeho působnost se přikazuje ministerstvu zemědělství.

<sup>116</sup> Základní přehled HORÁK, O. Pozemková reforma po 2. světové válce. In: *Encyklopedie českých právních dějin. V. svazek*, ed. Karel Schelle, Jaromír Tauchen, Plzeň 2016, s. 649–653.

<sup>117</sup> HORÁK, O. Pozemková reforma meziválečná. In: *Encyklopedie českých právních dějin. V. svazek*, ed. Karel Schelle, Jaromír Tauchen, Plzeň 2016, s. 646–647.

<sup>118</sup> Zákon č. 593/1919 Sb., o ochraně drobných zemědělských pachtýřů. Propachtovatelé se eventuálně mohli dovolávat zvýšení pachtu, pokud tento byl nepřiměřeně nízký. Lhůta k jednostrannému oznámení o prodloužení pachtu byla prodloužena vládními nařízeními č. 626/1919 Sb. a 51/1920 Sb.

<sup>119</sup> Vládní nařízení č. 471/1920 Sb., o úpravě pachtovného z polních hospodářství a zemědělských pozemků.

<sup>120</sup> Vyhláška vlády č. 585/1920 Sb., že pozbylo platnosti nařízení vlády republiky Československé ze dne 3. srpna 1920, č. 471 Sb. z. a n., o úpravě pachtovného z polních hospodářství a zemědělských pozemků; opatření č. 586/1920 Sb., o úpravě pachtovného z polních hospodářství a zemědělských pozemků a o obnově drobných zemědělských pachtů.

<sup>121</sup> Zákon č. 313/1921 Sb., o obnově drobných zemědělských pachtů (lhůty v něm obsažené byly prodlouženy nařízením č. 361/1921 Sb.); zákon č. 213/1922 Sb., kterým se doplňuje a částečně mění zákon ze dne 12. srpna 1921, čís. 313 Sb. z. a n., o obnově drobných ze-



ministra zemědělství, a to v návaznosti na průměrné ceny zaznamenané na pražské plodinné burze.<sup>122</sup>

Po roce 1925 se právotvorba na tomto poli odmlčela a znovu se s ní lze ve Sbírce zákonů a nařízení setkat teprve v době naplno propuknuvší hospodářské krize, kdy se vláda cestou svých nařízení opět přihlásila k regulaci maximálních cen. Ta byla ovšem v některých případech omezena pouze na okresy, jež byly stíženy neúrodou.<sup>123</sup> Ty byly ve stejné době taxativně vymezovány i z toho důvodu, že vůči zemědělcům a nezaměstnaným, kteří v nich hospodařili, resp. bydleli, nebylo dočasně možné vymáhat právní cestou pohledávky.<sup>124</sup>

Významným příspěvkem státu k regionálnímu rozvoji bylo pochopitelně také budování dopravní sítě. Pokud jde o železnice, jejich vznik se v habsburské

---

mědělských pachtů; zákon č. 204/1924 Sb., kterým se doplňuje a částečně mění zákon ze dne 12. srpna 1921, č. 313 Sb. z. a n., o obnově drobných zemědělských pachtů, doplněný a částečně změněný zákonem ze dne 13. července 1922, č. 213 Sb. z. a n.

<sup>122</sup> Vyhlášky ministra zemědělství č. 315/1922 (pro pachtovní rok 1922/1923), 211/1923 Sb. (pro rok 1923/1924), 243/1924 Sb. (pro rok 1924/1925), a 228/1925 Sb. (pro rok 1925/1926).

<sup>123</sup> Vládní nařízení č. 164/1933 Sb., o úpravě pachtovného při zemědělských pachtích, č. 184/1933 Sb., kterým se prodlužuje lhůta stanovená v § 5, odst. 1 vládního nařízení ze dne 29. července 1933, č. 164 Sb. z. a n., o úpravě pachtovného při zemědělských pachtích, č. 272/1934 Sb., o slevě pachtovného pro sklizňový rok 1934 v okresích zvlášť těžce postižených neúrodou, č. 39/1935 Sb., kterým se doplňuje vládní nařízení ze dne 22. prosince 1934, č. 272 Sb. z. a n., o slevě pachtovného pro sklizňový rok 1934 v okresích zvlášť postižených neúrodou, č. 168/1936 Sb., o úpravě pachtovného při zemědělských pachtích.

<sup>124</sup> Již v květnu 1933 byl vydán zákon č. 74/1933 Sb., kterým se dočasně upravuje výkon exekuce proti zemědělcům, který odkládal exekuční prodeje (dražby) movitých i nemovitých věcí, novelizovaný zákonem č. 250/1933 Sb. Následovaly zákony č. 33/1934 Sb., o dočasných opatřeních v exekučním a konkursním řízení proti zemědělcům, a 34/1933 Sb., o dočasných opatřeních v exekučním a konkursním řízení proti nezaměstnaným, které obsahovaly totéž omezení, avšak relativizované některými výjimkami, i pro rok 1934. Selektivně bylo pak namířeno vládní nařízení č. 142/1934 Sb., o dalších dočasných opatřeních při vymáhání pohledávek proti zemědělcům a nezaměstnaným v okresích zvlášť těžce postižených neúrodou, v němž byly vymezeny konkrétní politické okresy (25 českých s 1 dalším okresem soudním, 11 moravských, 5 slovenských a 3 podkarpatskoruské), na něž se jeho působnost vztahovala a v nichž byla vyloučena jakákoliv forma vymáhání pohledávek. K doplnění výčtu okresů došlo dalšími vládními nařízeními č. 207/1934 Sb., 211/1934 Sb. a 258/1934 Sb., přičemž poslední uvedené prodloužilo účinnost tohoto příročí i na rok 1935. V jeho průběhu došlo k vydání nových, upřesněných a poněkud méně kategorických předpisů, tentokrát formou vládních nařízení – viz č. 250/1935 Sb., o úlevách při splácení pohledávek za zemědělci (novelizováno vládními nařízeními č. 258/1936 Sb., 14/1937 Sb. a 149/1937 Sb. a zákonem č. 54/1938 Sb.), a č. 251/1935 Sb., o úlevách při splácení pohledávek za nezaměstnanými a o některých opatřeních v řízení exekučním a konkursním proti nezaměstnaným.

monarchii datuje na přelom třicátých a čtyřicátých let 19. století, v roce 1841 vzniklo generální ředitelství státních drah. V padesátých letech ale Rakousko na výstavbu železniční sítě prakticky rezignovalo a nové tratě byly dále budovány soukromými společnostmi na základě státem udělených koncesí. Teprve po vypuknutí hospodářské krize, odstartované krachem na vídeňské burze v roce 1873, monarchie postupně převedla páteřní železnice do svého vlastnictví, což legislativně umožnil především tzv. sekvestrační zákon z roku 1877.<sup>125</sup> Soukromým investorům byl nadále ponechán prostor pro budování vedlejších, resp. místních drah.<sup>126</sup>

Hned v den vyhlášení samostatného československého státu došlo ke zřízení Československých státních drah a stejně tak se mezi prvními nejvyššími správními úřady objevilo ministerstvo dopravy, které se po vydělení zvláštního ministerstva pro správu pošt, telegrafů a telefonů přejmenovalo na ministerstvo železnic.<sup>127</sup> Pokud jde o další rozvíjení železniční sítě, základem pro něj se staly dva zákony. První z nich byl vydán v roce 1919 a týkal se tratí vedlejších (místních) a dále tratí drobných, fungujících pouze v rámci jedné obce nebo spojujících dvě obce sousední.<sup>128</sup> První z nich měly být zřizovány v partnerství státu a soukromých investorů, druhé pak bez státní finanční účasti, výhradně v režii zainteresovaných obcí nebo jiných subjektů, a to na základě vydané koncese. Každá stavba místní dráhy měla proběhnout na základě zvláštního zmocnění vlády zákonem, jenž měl především obsahovat rámcový rozpočet celého projektu. V roce 1920 pak vyšel zákon o budování 15 konkrétně vyjmenovaných drah v režii státu, přičemž ze státního rozpočtu na to byla vyčleněna částka 6,4 miliardy Kč. Přílohou zákona byl rámcový stavební a investiční plán na léta 1921–1925.<sup>129</sup> Vedle toho si stát dalším zákonem vyhradil právo převzít do své správy jakékoliv železnice soukromé, pokud sloužily veřejné dopravě.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Zákon č. 112/1877 ř. z., jenž se týče železnic garancie požívajících.

<sup>126</sup> Pobídkou pro tyto investice se stal zákon č. 56/1880 ř. z., o tom, jaká polehčení a jaké výhody se mohou povolit železnicím místním (tzv. lokálový zákon).

<sup>127</sup> JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha 2005, s. 337. K historii železničních drah v období I. republiky srovnej přehledově SCHREIER, P. *Naše dráhy ve 20. století. Pohledy do železniční historie*. Praha 2010, s. 31–78.

<sup>128</sup> Zákon č. 373/1919 Sb., o doplnění sítě železniční stavbou drah místních.

<sup>129</sup> Zákon č. 235/1920 Sb., o stavbě nových železných drah na státní útraty a stanovení stavebního a investičního programu na léta 1921 až včetně 1925.

<sup>130</sup> Zákon č. 690/1920 Sb., o převzetí soukromých železnic do správy státní.

Z velkých drah se v soukromých rukou do roku 1918 udržely pouze tři, i ty byly ale postupně během dvacátých let převzaty zvláštními zákony. Jako první v roce 1922 ústecko-teplická,<sup>131</sup> následujícího roku buštěhradská<sup>132</sup> a konečně v roce 1925 košicko-bohumínská.<sup>133</sup> Zároveň s posledně jmenovanou odkoupil stát další místní dráhy od 48 různých provozovatelů, a to rovněž zvláštním zákonem, do něž byly jako přílohy inkorporovány typizované úmluvy o devíti článcích, v nichž byla především vyčíslena cena postupovaného majetku.<sup>134</sup> Kromě toho nabytí stát některé jednotlivé, méně významné dráhy i předtím a potom.<sup>135</sup> Formálně docházelo ve většině případů k odkupu nemovitého i movitého majetku (popřípadě jen jeho části) od příslušných společností, uplatnila se ale i cesta odkoupení samotných právnických osob (podniků), které tyto dráhy na základě koncesních listin provozovaly, popřípadě výkup jejich akcií. Všechny trati byly následně převzaty pod správu generálního ředitelství ČSD. Stát také vstoupil do role zaměstnavatele ve vztahu k veškerým pracovníkům na těchto tratích.

Vedle toho probíhalo nadále udělování koncesí pro provozování místních, resp. místních drobných drah. V některých případech se ale nejednalo o výstavbu

<sup>131</sup> Zákon č. 234/1922 Sb., o výkupu Ústecko-Teplické dráhy státem; vládní nařízení č. 354/1922 Sb., jímž provádí se zákon o výkupu Ústecko-Teplické dráhy státem; 136/1924 Sb., vyhláška ministrů financí a železnic o převzetí prioritních půjček bývalé výsadní společnosti Ústecko-Teplické dráhy k placení státem.

<sup>132</sup> Zákon č. 124/1923 Sb., o nabytí Buštěhradské železnice státem; vládní nařízení č. 138/1923 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 8. června 1923, č. 124 Sb. z. a n., o nabytí Buštěhradské železnice státem.

<sup>133</sup> Zákon č. 158/1925 Sb., o nabytí akcií Košicko-Bohumínské dráhy československým státem.

<sup>134</sup> Zákon č. 156/1925 Sb., podle kterého nabývá stát drah zaručených státem anebo zemí Českou.

<sup>135</sup> Zákony č. 13/1922 Sb., o výkupu dráhy Rakovník – Louny; 126/1923 Sb., o výkupu místní dráhy Počeradce – Vrskmany; 71/1924 Sb., o výkupu místní dráhy v údolí Borže; 168/1924 Sb., o výkupu místní dráhy Holič – Hodonín; 129/1928 Sb., o nabytí místní dráhy Votice – Sedlčany státem; 78/1930 Sb., o nabytí místních drah Zaječí – Čejč – Hodonín a Mutěnice – Kyjov státem; 36/1931 Sb., o nabytí úseku Zadunajské místní dráhy od stanice Bratislava–Nové Město ke státní hranici státem a o pachtu úseku Novohradské župní místní dráhy od stanice Lučenec ke státní hranici státem; 96/1931 Sb., o nabytí místní dráhy Litovel – Senice státem; 97/1931 Sb., o nabytí místní dráhy v údolí Gelnice státem; 98/1931 Sb., o nabytí místní dráhy Liberec – Jablonec – Tanvald státem; 73/1936 Sb., o nabytí Ostravsko-Frydlantské dráhy státem. Pro ilustraci – v roce 1930 činila délka všech železničních tratí na území ČSR 13 465,855 km, z čehož 11 181,751 km bylo v majetku ČSD. SCHREIER, P. *Naše dráhy ve 20. století. Pohledy do železniční historie*. Praha 2010, s. 50.

drah nových, nýbrž o vydání, resp. přenesení koncesí k drahám již existujícím.<sup>136</sup> Někdy došlo též k rozšíření využití dříve toliko nákladové trati pro přepravu osob.<sup>137</sup> Novými tratěmi, jež měly v regionech zajistit dopravní obslužnost a vznikly na koncesním základě, se tak staly pouze dráhy Svatoňovice – Úpice,<sup>138</sup> Svinov – Kyjovice – Budišovice<sup>139</sup> a nedlouho před vypuknutím druhé světové války též trať Otrokovice – Horní Lideč s odbočkami.<sup>140</sup> Ve třicátých letech pak došlo také k intenzivnějšímu rozvoji místní dopravy ve velkých městech (Plzni, Liberci, Ústí nad Labem, Mostě, Brně, Ostravě, Olomouci, Bratislavě a Košicích), a to na bázi drah elektrických.<sup>141</sup> Pro úplnost je třeba zmínit také dvě koncese

---

<sup>136</sup> Vyhlášky ministerstva železnic č. 13/1925 Sb., o udělení koncese ku provozu místní dráhy Polná Štoky – Polná město; 82/1927 Sb., o udělení koncese pro úzkorozchodné elektrické drobné dráhy v Karlových Varech od Divadelního náměstí k hotelu Imperial a od ulice Mariánských Lázní k hotelu Imperial; 62/1930 Sb., o udělení koncese pro drobnou dráhu z Nemotic do Koryčan, 71/1929 Sb., o změně koncesní listiny ze dne 5. května 1914, č. 104 ř. z., pro místní dráhu z Mariánských Hor do Brušperku, 74/1938 Sb., o přenesení koncese pro místní dráhu Hrušov – Slezská Ostrava.

<sup>137</sup> Vyhláška ministerstva železnic č. 164/1921 Sb., o změně koncesní listiny pro místní dráhu Nemotice – Koryčany ze dne 21. dubna 1906, č. 88 ř. z., z důvodů zavedení osobní dopravy, 254/1937 Sb., o proměně dráhy pro neveřejnou přepravu Kounice – Ivančice – Oslavany na dráhu pro omezenou přepravu veřejnou. V rámci výčtu „novelizačních“ normativních aktů je pro úplnost možno doplnit též vyhlášku č. 201/1922 Sb., vyhláška ministerstva železnic, již se vydává V. dodatek ke koncesní listině „Tatranskej elektrickej vicinálnej dráhy“ (týká se tarifů)

<sup>138</sup> Koncesní listina byla vydána pod č. 440/1920 Sb., nedovolávala se ale výše uvedeného československého zákona z předchozího roku, nýbrž pouze rakouského železničního koncesního zákona z roku 1854 a zákona č. 149/1910 ř. z., o drahách nižšího řádu (odkazy na ně se objevovaly i v pozdějších koncesních listinách). Legislativně-technicky jde o jediný případ, kdy byla koncesní listina přímo publikována jako sbírková položka, s čímž ovšem právní řád nepočítal. Ve všech ostatních případech docházelo ke zprostředkování vyhláškou ministerstva železnic.

<sup>139</sup> Vyhláška ministerstva železnic č. 211/1933 Sb., o udělení koncese pro drobnou dráhu normálního rozchodu ze Svinova do Kyjovic-Budišovic.

<sup>140</sup> Vyhláška ministra železnic č. 80/1937 Sb., o udělení koncese pro dráhu z Otrokovic-Bařova přes Vizovice do Horní Lideč s odbočkami.

<sup>141</sup> Vyhlášky ministerstva železnic č. 41/1931 Sb., o udělení koncese pro normálně rozchodnou elektrickou dráhu drobnou v Plzni od zastávky „Plovárna“ ke stanici „Průmyslová ulice“ v Plzni – Doudlevcích, 45/1931 Sb., o udělení koncese pro úzkorozchodnou elektrickou dráhu drobnou v Mostu od Wilsonových sadů do Rudolic nad Bílinou, 54/1931 Sb., o udělení koncese pro normálně rozchodnou elektrickou dráhu drobnou Tivoli – V táboře v Brně; 67/1932 Sb., o udělení koncese pro normálně rozchodové elektrické dráhy drobné v Plzni v prodloužení dráhy „Nepomucká třída – Skvrňany“ v Nepomucké třídě a ve Skvrňanech, 40/1933 Sb., o udělení koncese pro úzkorozchodnou drobnou dráhu z Liberce do Růžodolu I k Ostašovské silnici, 60/1933 Sb., o udělení koncese pro některé

na dráhy lanové;<sup>142</sup> v tomto případě se ale již nejednalo o klasickou dopravní obslužnost v regionech, ale spíše o podporu a rozvoj turistického ruchu.

Na druhou stranu, podrobnější náhled do prvorepublikové sbírky ukazuje, že došlo také ke zrušení celé řady starších koncesí, opět cestou ministerské vyhlášky. S výjimkou úzkokolejně lanovky z Holešovic na Letenskou pláň, ukončení jejíž platnosti iniciovalo v roce 1922 město Praha,<sup>143</sup> spadají tyto akty opět až do třicátých let 20. století, přičemž ke zrušení docházelo rozhodnutím vlády na žádost příslušného provozovatele.<sup>144</sup>

Stejně tak se ČSR výrazně soustředila i na rozvoj sítě silniční. Vzhledem k tomu, že základní síť velkých, dálkových silnic byla již dobudována za Rakouska, byl důraz kladen na zhuštění sítě místních komunikací, tedy tzv. okresních silnic

---

úzkorozchodné elektrické drobné dráhy v Ústí nad Labem, 100/1934 Sb., o udělení koncese pro elektrické drobné dráhy v Olomouci, 101/1934 Sb., o koncesování několika normálně rozchodových elektrických drobných drah v Brně, 135/1934 Sb., o udělení koncese pro normálně rozchodovou drobnou dráhu v Košicích od Komenského ústavu ke koupelím odbočky Svazu československých důstojníků v Košicích, 136/1934 Sb., vyhláška ministerstva železnic o udělení koncese pro úzkorozchodovou elektrickou drobnou dráhu v Liberci v Žitavské třídě a o částečném zrušení vyhlášky ministerstva železnic ze dne 7. února 1915, č. 35 ř. z., o udělení koncese pro elektrickou drobnou dráhu z Liberce do Horního Hanychova, 205/1934 Sb., o udělení koncese pro normálně rozchodné drobné dráhy z Přívozu do Moravské Ostravy a Vítkovic s odbočkou z Moravské Ostravy k mostu přes Ostravici z Moravské Ostravy přes Mariánské Hory do Svinova, z Vítkovic do Mariánských Hor, ze Svinova do Klimkovic, z Vítkovic-závodní hotel do Vítkovic-lázně a z Vítkovic-lázně k Bělskému lesu, 128/1935 Sb., vyhláška ministerstva železnic o udělení koncese pro úzkorozchodové elektrické drobné dráhy v Bratislavě. Ministerstvo se snažilo podpořit také dopravní obslužnost v Karlových Varech, a to tím způsobem, že opakovaně prodlužovalo v koncesních listinách dohodnuté termíny pro dokončení staveb úzkorozchodných elektrických drah ve městě a jeho nejbližším okolí. Viz vyhlášky dotyčného ministerstva č. 230–231/1921 Sb., 189/1923 Sb., 82/1926 Sb., 38/1929 Sb., 53/1932 Sb. a 114/1935 Sb.

<sup>142</sup> Vyhlášky ministerstva železnic č. 63/1929 Sb., o udělení koncese pro visitou lanovou dráhu drobnou z Janských Lázní na Černou Horu, a 150/1935 Sb., o udělení koncese pro visitou lanovou drobnou dráhu z Tatranské Lomnice na Lomnický štít.

<sup>143</sup> Vyhláška ministerstva železnic č. 167/1922 Sb., vyhláška ministerstva železnic o zrušení koncese úzkokolejně lanové malodráhy s elektrickým pohonem, vedoucí od mostu Štefaníkova v Praze-Holešovicích k restauraci na letenské pláni.

<sup>144</sup> Vyhlášky ministerstva železnic č. 178/1932 Sb., o zrušení koncese ke stavbě a provozu úzkorozchodné elektrické drobné dráhy v pokračování již provozované elektrické drobné dráhy z Teplic do Dubí ke stanici Teplice-Zámecká zahrada místní dráhy Teplice (Řetenice) – Liberec, 95/1935 Sb., o zrušení koncese udělené pro místní dráhu ze Slaného do Kačic, 14/1936 Sb., o zrušení koncese, udělené pro místní dráhu Kounice – Ivančice – Oslavany, 56/1936 Sb., vyhláška ministerstva železnic o zrušení koncese pro místní dráhu Vojkovic – Kysibl Kyselka, 204/1936 Sb., o zrušení koncese pro místní dráhu Kuřim – Bitýška Veverská, 310/1936 Sb., vyhláška ministerstva železnic o zrušení koncese pro vicinální ozubenou parní dráhu ze Štrby do Štrbského Plesa.

(jejich budování bylo již ve druhé polovině 19. století svěřeno samosprávným okresům, resp. na Moravě a ve Slezsku svébytným okresům silničním<sup>145</sup>). Hned v březnu 1919 uvolnilo Národní shromáždění zvláštním zákonem přes 22 milionů Kč na dokončení nouzových silničních staveb, přičemž výše státní podpory byla přitom omezena 60 % skutečných nákladů. Další 15 milionů mělo být vydáno na silnice státní (konkrétní úseky byly vypočteny ve třech přílohách, které byly k zákonu připojeny).<sup>146</sup> Další úseky i finanční prostředky byly ještě v průběhu roku 1919 přidány dalším zákonem, který zdůrazňoval význam této úpravy i z hlediska zvýšení zaměstnanosti „v krajích, kde panující nezaměstnanost lidu a výše vyplácených podpor opravňuje k tomu, aby podporována byla snaha veřejných činitelů na sjednání práce a výdělku prácechtivým osobám“.<sup>147</sup>

Významným přelomem v dopravním rozvoji regionů se stal rok 1927, kdy byl při ministerstvu veřejných prací zřízen Silniční fond jako svébytná právnická osoba, který měl opatřovat peníze na renovaci silniční sítě (přikázány mu za tímto účelem byly některé daně, poplatky, cla a dávky a vedle toho mu byla zajištěna zápůjčka 1 miliardy Kč od Ústřední sociální pojišťovny) a následně provádět jejich redistribuci, přičemž část peněz měla směřovat do silnic státních a část na zlepšení silnic zemských (župních), okresních a případně i obecních.<sup>148</sup>

Další reflexí této problematiky, se kterou se lze ve Sbírce zákonů a nařízení setkat, byly společné ministerské vyhlášky ministerstev veřejných prací, financí a vnitra, jimiž byly až do zavedení nového zemského zřízení tzv. organizačním zákonem schvalovány na Slovensku a především v Podkarpatské Rusi župní silniční rozpočty a výše silničních župních dávek.<sup>149</sup> Zajímavou marginálií je pak

---

<sup>145</sup> Blíže SCHELLE, K. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Praha 2002, s. 60–62.

<sup>146</sup> Zákon č. 156/1919 Sb., kterým povoluje se náklad na nouzové práce silniční.

<sup>147</sup> Zákon č. 319/1919 Sb., kterým se povoluje další náklad na nouzové práce silniční (citovaná pasáž je v § 7).

<sup>148</sup> Zákon č. 116/1927 Sb., o silničním fondu. K zákonu bylo vzápětí vydáno prováděcí vládní nařízení č. 144/1927 Sb.

<sup>149</sup> Vyhlášky uvedených tří ministerstev č. 257/1922 Sb. (Slovensko pro rok 1922), 33/1924 Sb. (Marmarošská župa pro rok 1923), 244/1924 Sb. (Berežská župa pro rok 1924), 253/1924 Sb. (Užhorodská župa pro rok 1924), 7/1925 Sb. (Marmarošská župa pro rok 1924 a oprava předchozí vyhlášky pro Berežskou župu), 269/1925 Sb. (Užhorodská, Berežská a Marmarošská župa pro rok 1925), 163/1926 Sb. (Užhorodská a Marmarošská župa pro rok 1926), 46/1928 Sb. (Berežská župa pro rok 1926) a 107/1928 Sb. (pro rok 1927, kdy celá Podkarpatská Rus již sestávala pouze z jedné župy).

speciální zákon z roku 1924, jímž byly dva úseky moravských silnic o celkové délce cca 3,5 km zbaveny statusu silnic okresních.<sup>150</sup>

Československá republika pracovala ve prospěch svého obyvatelstva velmi usilovně také na dokončení elektrifikace (elektrizace) celého státního území.<sup>151</sup> Postupné zavádění elektrické energie na venkov lze přitom dozajista vnímat jako jednu z významných forem regionální politiky. Jejím právním základem se stal zákon č. 438/1919 Sb., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace. Ten počítal pro léta 1919–1928 s celkovými investicemi ve výši 75 milionů Kč, a to dílem do staveb vodních elektráren, dílem na účast státu v elektrických podnicích, které měly být z větší části kontrolovány veřejným sektorem (konkrétně mělo být minimálně 60 % základního kapitálu všech těchto podniků drženo státem, zeměmi, místními samosprávami a popřípadě též dosavadními elektrárenskými družstvy nebo svazy). Toto omezení bylo ale prolomeno o dva roky později, kdy „v zájmu urychleného provádění soustavné elektrisace“ bylo ve zvlášť odůvodněných případech možné, aby ministerstvo veřejných prací v dohodě s ministerstvem financí povolilo menší míru veřejné kontroly, a to až k hranici 25 %.<sup>152</sup> Zákon počítal pro elektrické podniky s určitými daňovými a právními výhodami.<sup>153</sup> V neposlední řadě byla poměrně značná pozornost věnována otázkám vyvlastňování, které bylo při budování elektrické sítě nezbytným právním instrumentem. Následujícího roku byla vydána dvě prováděcí

<sup>150</sup> Zákon č. 158/1924 Sb., o zrušení části okresních silnic I. třídy Prostějov – Boskovice – Svitávka a Sloup – Valchov.

<sup>151</sup> V literatuře se lze setkat v první řadě právě s regionálně zaměřenými studii, mapujícími elektrifikaci konkrétních lokalit a oblastí. Bývalým „vedlejším“ zemím České koruny je věnována monografie ZŘÍDKAVESELÝ, F. *Soustavná elektrizace Moravy a Slezska 1918–1955. Do připojení poslední obce*. Brno 2013. Ze studií s obecnějším přesahem je možno zmínit např. DUFEK, P., NOVÁKOVÁ-VARMUŽOVÁ, G. Regionální zájmy, agrárnícká politika a elektrifikace. In: *Regionální zvláštnosti politiky agrární strany v období první Československé republiky*. Uherské Hradiště 2012, s. 107–116; BOHÁČ, M. Proměna české krajiny první poloviny 20. století vlivem systematické elektrizace území. *Zprávy památkové péče 51/LXXVII*, 2017, s. 535–545. Právní aspekty elektrifikace shrnul HANDRLICA, J. Právní úprava elektrifikace a všeužitečných elektrárenských podniků ve správním právu první CSR. *Právněhistorické studie* 40, 2009, s. 459–485.

<sup>152</sup> § 1 zákona č. 258/1921 Sb., jímž se doplňuje zákon ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace.

<sup>153</sup> K právnímu vymezení „všeúžitečných elektrických podniků“ a režimu jejich fungování se pak zákonodárce vrátil ještě novelou č. 114/1932 Sb. (zákon, kterým se mění zákon ze dne 1. července 1921, č. 258 Sb. z. a n., jímž se doplňuje zákon ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace).

nařízení,<sup>154</sup> v roce 1923 pak bylo dalším zákonem znovu upraveno zvýhodňování elektrických podniků a jejich činnosti.<sup>155</sup>

Další podpora elektrizace dostala právní rámec v roce 1927, zákonem č. 139 Sb., o finanční podpoře elektrizace venkova, v němž bylo rozhodnuto, že „na podporu soustavné elektrizace venkova“ bude po dalších pět let vydáváno 10 milionů Kč ročně (§ 1). Z těch měly být poskytovány stavební příspěvky místním elektrárenským družstvům a venkovským obcím a dále podpora vše-užitečným elektrickým podnikům, zřízeným podle zákona z roku 1919, pokud šlo o přívod elektrické energie do venkovských obcí. Při udělování příspěvků a podpor mělo být „v prvé řadě přihlíženo k chudým horským a hospodářsky zaostalým oblastem“ a také k regionům, kde mohla elektrizace vést ke zvýšení zaměstnanosti nebo zintenzivnění zemědělské či živnostenské produkce (§ 2 odst. 3). V uvedených oblastech, jež si podporu dle zákonodárce zejména zaslouhovaly, mohla státní podpora dosahovat až 75 % stavebních nákladů, zatímco jinde byla limitem hranice 50 %.

Udělování subvencí bylo původně svěřeno do kompetence ministerstva zemědělství, novelou z roku 1928 byla ale hlavní rozhodovací pravomoc přenesena na ministerstvo veřejných prací.<sup>156</sup> Následovaly legislativní zásahy do celkové výše poskytované podpory – pro léta 1929–1933 to mělo být 35 milionů Kč,<sup>157</sup> výhled na léta 1934–1940 byl pak stanoven na dalších 25 milionů.<sup>158</sup> Do elektrifikace se výrazně zapojily i regionální samosprávy, jak dokládá zákon z roku 1922,

---

<sup>154</sup> Vládní nařízení č. 612/1920 Sb., jímž se provádí zákon ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace, a 617/1920 Sb., jímž se provádí § 6, č. 2., zákona ze dne 22. července 1919, č. 438 Sb. z. a n., o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace. První z uvedených předpisů byl novelizován dalším nařízením č. 62/1927 Sb.

<sup>155</sup> Zákon č. 143/1923 Sb., o finančních a právních výhodách na podporu soustavné elektrizace. Novelizace, které do samotné podstaty zákona nezasáhly, byly provedeny zákony č. 237/1926 Sb. a 203/1931 Sb.

<sup>156</sup> Zákon č. 112/1928 Sb., kterým se mění některá ustanovení zákona ze dne 1. července 1926, č. 139 Sb. z. a n., o finanční podpoře elektrizace venkova. Vládním nařízením č. 226/1928 Sb., kterým se vydávají předpisy o podávání žádostí za finanční podporu elektrizace venkova a o postupu při jejich vyřizování, bylo pak procesně upraveno vyřizování žádostí o podporu.

<sup>157</sup> Zákon č. 46/1929 Sb., kterým se mění některá ustanovení zákona ze dne 1. července 1926, čís. 139 Sb. z. a n., o finanční podpoře elektrizace venkova ve znění zákona ze dne 28. června 1928, čís. 112 Sb. z. a n.

<sup>158</sup> Zákon č. 72/1932 Sb., kterým se mění ustanovení § 1 zákona ze dne 1. července 1926, č. 139 Sb. z. a n., o finanční podpoře elektrizace venkova, ve znění zákona ze dne 22. března 1929, č. 46 Sb. z. a n.



vztahující se k emisi dluhopisů v celkové nominální hodnotě 15 milionů Kč, které vydala země Čechy.<sup>159</sup> Některé právní předpisy zákonného charakteru též schvalovaly způsob nakládání s dluhopisy některých elektrárenských podniků, resp. přebírala se státní záruka za tuto formu půjček.<sup>160</sup> Každopádně, elektrifikace v období I. republiky skutečně zásadně pokročila, v roce 1938 žilo v Čechách 88 % a na Moravě dokonce 90 % obyvatel v obcích, do nichž byl elektrický proud rozveden.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Zákon č. 24/1922 Sb., jímž se povoluje užití dílčích dluhopisů 5% české zemské investiční půjčky elektrisační v úhrnné jmenovité hodnotě 15,000.000 Kč k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů.

<sup>160</sup> Zákon č. 142/1926 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů „Východočeské 6% investiční půjčky elektrisační z roku 1925 v částce Kč 27,000.000,- jmenovité hodnoty se zemskou zárukou“ k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 143/1926 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů „Jihočeské 6% investiční půjčky elektrisační z roku 1926 v částce Kč 20,000.000,- se zemskou zárukou“ k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 47/1929 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů „Jihočeské 5,5% investiční půjčky elektrisační z roku 1928 v částce Kč 20,000.000 jmenovité hodnoty se zemskou zárukou (II. emise)“ k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 48/1929 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů „Středolabské 5,5% investiční půjčky elektrisační z roku 1928 v částce 20,000.000 Kč jmenovité hodnoty se zemskou zárukou“ k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 108/1929 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů „Dražické 5,5% investiční půjčky elektrisační z roku 1928 v částce Kč 30,000.000 jmenovité hodnoty se zemskou zárukou“ k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, č. 211/1931 Sb., kterým se zmocňuje vláda republiky Československé, aby převzala státní záruku na zápůjčky všeužitečných elektrických podniků v zemi Slovenské, a kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů na tyto zápůjčky vydaných k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, vládní nařízení č. 156/1932 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů investiční, zemi Podkarpatskou zaručené 6% půjčky Podkarpatoruských elektráren, akciové společnosti v Užhorodě z roku 1932, penízem 30,000.000 Kč k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, vládní nařízení č. 176/1932 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů investiční, zemi Slovenskou zaručené 6% půjčky, kterou za solidárního ručení roku 1932 penízem 45,000.000,- Kčs sjednaly Středoslovenské elektrárny, akciová společnost v Banské Bystrici, Spojené elektrárny severozápadního Slovenska, akciová společnost v Žilině, a Východoslovenské elektrárny, akciová společnost v Košicích, k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů, zákon č. 211/1932 Sb., kterým se zmocňuje vláda republiky Československé, aby převzala státní záruku za zápůjčky Podkarpatoruských elektráren, akciové společnosti v Užhorodě, a vládní nařízení č. 166/1937 Sb., kterým se povoluje užití dílčích dlužních úpisů investiční, státem zaručené 4,5% půjčky Podkarpatoruských elektráren, akciové společnosti v Užhorodě, z roku 1937, penízem 20,000.000 Kč k ukládání nadačních, sirotčích a podobných kapitálů.

<sup>161</sup> ZŘÍDKAVESELÝ, F. *Soustavná elektrizace Moravy a Slezska 1918–1955. Do připojení poslední obce*. Brno 2013, s. 25.

Za velký úkol regionální politiky byly již od druhé poloviny 19. století považovány práce meliorační. V roce 1884 zřídila Říšská rada speciální fond, který měl práce směřující k odvodňování či naopak zavodňování pozemků spolufinancovat a do nějž mělo být ročně ze státního rozpočtu vkládáno půl milionu zlatých.<sup>162</sup> Zásadní změny tohoto předpisu byly nedlouho před první světovou válkou provedeny zákonem č. 4/1909 ř. z. Jeho novelu formálně přijalo československé Národní shromáždění, když počátkem roku rozhodlo, že Státnímu melioračnímu fondu bude z rozpočtu ministerstva zemědělství každoročně poskytováno 30 milionů Kč, a nově stanovilo některé další podrobnosti jeho fungování. Mimo jiné se (v § 3) požadovalo, aby úmluvy mezi státem a subjekty, které budou meliorační práce provádět, byly anoncovány prostřednictvím Sbírký zákonů a nařízení.<sup>163</sup> Od roku 1922 se tak dalo prostřednictvím vyhlášek ministra zemědělství, které nesly jednotný název „o dojednání úmluv pro podniky podpořené ze státního melioračního fondu“. V jejich textu byl vždy podán aktuální přehled subvencovaných „melioračních podniků“, připojen k nim byl celkový rozpočtovaný náklad a maximální příspěvek z melioračního fondu, případně též další podpora z veřejných prostředků (příspěvky zemí, okresů a měst a obcí). Těchto vyhlášek bylo v letech 1922–1931 do Sbírký zákonů a nařízení pojato celkem 42.<sup>164</sup> Jejich další studium by mohlo být nepochybně velmi zajímavým příspěvkem k poznání konkrétní státní podpory pro rozvoj hospodářství a zároveň i životního prostředí v jednotlivých regionech.

V roce 1931 byl vytvořen nový Státní fond pro vodoхозяйodářské meliorace, který se stal právním nástupcem fondu předchozího.<sup>165</sup> Ve zřizovacím zákoně se nacházel poměrně široký výčet projektů, které mohly být zcela nebo zčásti z prostředků fondu podporovány: úprava řek a vodních toků, svádění horských vod, hrazení bystřin, výstavba ochranných hrází, zřizování vodních nádrží, zno-

<sup>162</sup> Zákon č. 116/1884 ř. z., aby zemědělství zveleboeno bylo stavbami vodními.

<sup>163</sup> Zákon č. 21/1920 Sb., jímž se mění ustanovení zákona ze dne 4. ledna 1909, č. 4 ř. z., o zvelebení zemědělství stavbami vodními.

<sup>164</sup> Vyhlášky ministra zemědělství č. 100/1922 Sb., 136/1922 Sb., 182/1922 Sb., 267/1922 Sb., 297/1922 Sb., 323/1922 Sb., 1/1923 Sb., 41/1923 Sb., 67/1923 Sb., 129/1923 Sb., 163/1923 Sb., 179/1923 Sb., 224/1923 Sb., 269/1923 Sb., 11/1924 Sb., 65/1924 Sb., 90/1924 Sb., 143/1924 Sb., 196/1924 Sb., 254/1924 Sb., 17/1925 Sb., 38/1925 Sb., 230/1925 Sb., 245/1925 Sb., 271/1925 Sb., 68/1926 Sb., 158/1926 Sb., 183/1926 Sb., 1/1927 Sb., 38/1927 Sb., 136/1927 Sb., 29/1928 Sb., 71/1928 Sb., 149/1928 Sb., 81/1929 Sb., 5/1929 Sb., 130/1929 Sb., 170/1929 Sb., 54/1930 Sb., 112/1930 Sb., 158/1930 Sb., 2/1931 Sb.

<sup>165</sup> Zákonem č. 49/1931 Sb., o státním fondu pro vodoхозяйodářské meliorace. Novelizován později vládním nařízením č. 224/1937 Sb., kterým se prodlužuje lhůta, do které nebude vybírána zvláštní 25% přírážka k dani pozemkové pro účely státního fondu pro vodoхозяйodářské meliorace.

vuzřizování a opravy jezů a zdymadel, pouze částečná podpora pak přicházela do úvahy u plošných meliorací, zásobování obcí vodou a zřizování vodních nádrží, jejichž hlavním účelem bylo získání pitné nebo závlahové vody. Zvláštní fond pak byl zřízen ještě pro zesplavnění velkých řek (Labe, Vltavy, Odry, Dunaje, Moravy, Váhu, Tisy) a některých úseků jejich přítoků, budování přístavů, údolních přehrad a využití vodní síly.<sup>166</sup>

Ani usilovné práce na tomto poli ale nedokázaly zcela zabránit živelním pohromám, jež následně vyvolávaly potřebu solidarity. A to i ze strany státu, který cíleně poskytoval podporu zasaženým oblastem. Opět se tak mimo jiné dalo formou právních předpisů. První z nich pochází z roku 1920 a týká se slovenské obce Horné Srnie, postižené povodní – na znovuvybudování stržených domů přispěla republika jejich vlastníkům bezúročnou půjčkou v celkové výši 2,1 milionu Kč.<sup>167</sup> Již o rok dříve, v červenci 1919, prošla povodňová vlna i Moravou. V návaznosti na to bylo roku 1921 dalším zákonem vyčleněno 7 milionů na zajišťovací a opravovací práce, které ovšem směřovaly především k úpravě koryt<sup>168</sup> – de facto tu tedy šlo o navýšení prostředků poskytovaných paralelně státním melioračním fondem. Další vlna povodní v roce 1925 vyvolala jako reakci souhrnné státní půjčky ve výši 74 milionů Kč, z čehož zhruba polovina šla potřebným občanům, zbytek na opravu silnic, cest a mostů, na úpravy koryt řek a rekultivaci postižených pozemků. Zároveň byla vláda zmocněna, aby urychleně provedla regulace vodních toků, jimiž by se dalším živelným škodám v budoucnu zamezilo, a ve státním rozpočtu mělo být na tyto investice pamatováno až 50 milionů Kč ročně.<sup>169</sup> Pro obnovu budov, strojů a zařízení poškozených povodněmi byly také nabídnuty daňové úlevy.<sup>170</sup>

Veškerá přijatá opatření nemohla být ale 100% účinná, a tak se regionální a místní přírodní katastrofy takřka pravidelně opakovaly. V letech 1927–1931

<sup>166</sup> Zákon č. 50/1931 Sb., o státním fondu pro splavnění řek, vybudování přístavů, výstavbu údolních přehrad a pro využitkování vodních sil.

<sup>167</sup> Zákon č. 227/1920 Sb., o poskytnutí bezúročné státní zápůjčky Kč 2,100.000 pro znovuvybudování obce Horní Srní na Slovensku. Půjčka byla ovšem omezena dobou 10 let a jednotlivé splátky byly exekučně vymahatelné.

<sup>168</sup> Zákon č. 314/1921 Sb., jímž se povoluje státní příspěvek na provedení zajišťovacích a opravných prací nouzových na moravských vodotocích. Státní podpora tu byla podobně jako u vyhlášek ministra zemědělství týkajících se meliorací přesnými částkami rozdělena mezi jednotlivé konkrétní úpravy toků.

<sup>169</sup> Zákon č. 227/1925 Sb., o státní pomoci při živelních pohromách 1925 a o opatření k zamezení škod při živelních pohromách v budoucnosti.

<sup>170</sup> Zákon č. 149/1926 Sb., jímž se poskytují daňové úlevy pro případ znovuzřízení budov, strojů a zařízení, poškozených živelními pohromami.

byla tak státní pomoc každoročně (s výjimkou roku 1930) předmětem jednorázových právních předpisů, v nichž se objevují dva hlavní motivy: vyčlenění konkrétního obnosu na pomoc postiženým občanům a budoucí alokace finančních prostředků, které mají být k obdobným účelům k dispozici.<sup>171</sup> Zvláštní předpisy byly v některých případech vydány též ve prospěch postižených zemědělců, přičemž v těchto případech již nešlo jen o záplavy, ale o širší škálu forem zásahu vyšší moci (ohněň, voda, krupobití, škody způsobené živočichy nebo cizopasníky apod.).<sup>172</sup>

Relativně pozvolna se rozvíjela právní podpora turistického ruchu.<sup>173</sup> Již výše byla zmíněna československo-polská smlouva z roku 1926 vztahující se na pohraniční regiony, z dalších opatření je možno zmínit opět záruční mechanismus z roku 1937, kdy bylo ministerstvo financí zmocněno, aby k podpoře cestovního ruchu do Československa ručilo až do celkové výše 60 milionů Kč za půjčky poskytnuté k tomuto účelu domácími bankami.<sup>174</sup>

Výše podaným výčtem se okruh předpisů, jež cíleně či mimoděk směřovaly k podpoře regionálního rozvoje, zdaleka nevyčerpává. Dalších předpisů, které cíleně směřovaly k podpoře nebo nastavení speciálního právního režimu a hospodářského života v konkrétních oblastech či lokalitách, nabízí Sbírka zákonů a nařízení celou řadu. Namátkou lze připomenout podporu Zemědělských podniků v Jindřichově Hradci, kterým stát světil klíčové a do jisté míry monopolní postavení při obchodu lněným semínkem,<sup>175</sup> či dvě vládní nařízení z poloviny

---

<sup>171</sup> Zákon č. 118/1927 Sb., o poskytování podpor při živelních pohromách, vládní nařízení 75/1928 Sb., o poskytování podpor při živelních pohromách, opatření č. 159/1929 Sb., o státní pomoci při živelních pohromách v roce 1929; zákon č. 122/1931 Sb., o státní pomoci při živelních pohromách v roce 1931 (k navýšení zde uvedených částek došlo zákonem č. 206/1931 Sb.).

<sup>172</sup> Vládní nařízení č. 74/1928 Sb., o náhradách pozemkové daně z důvodů živelních škod na zemědělských kulturách, a č. 48/1936 Sb., o dodávkách osiva a krmiv na úvěr zemědělcům v obcích zvláště těžce postižených živelními pohromami.

<sup>173</sup> Obsáhlý přehled pro období I. republiky sestavil ŠTEMBERK, J. *Fenomén cestovního ruchu. Možnosti a limity cestovního ruchu v meziválečném Československu*. Pelhřimov 2009.

<sup>174</sup> Zákon č. 177/1937 Sb., o zabezpečení cestovního ruchu do Československé republiky v roce 1937. O přípravě zákona se začalo uvažovat již v roce 1927, reálně se však legislativní práce rozeběhly právě až v polovině třicátých let. ŠTEMBERK, J. *Fenomén cestovního ruchu. Možnosti a limity cestovního ruchu v meziválečném Československu*. Pelhřimov 2009, s. 34–39. Z období 2. republiky je pak ještě možno připomenout vládní nařízení č. 23/1939 Sb. II., o opatřeních v oboru hostinských a výčepnických živností, zejména na podporu cestovního a sportovního ruchu.

<sup>175</sup> Srovnej nařízení ministra obchodu, průmyslu a živností a ministra zemědělství č. 2/1919 Sb., o úpravě obchodu lnem, vládní nařízení č. 93/1919 Sb., o lněném semínku,

třicátých let 20. století, zakazující zřizování nových mlékáren v Praze a v Karlových Varech.<sup>176</sup> Rozvoji jihočeského rybářství měla nepochybně napomoci ochrana značky „Třeboňský kapr“, jež byla v roce 1936 vztažena pouze na ryby vypěstované v taxativně vyjmenovaných rybnících.<sup>177</sup> Politicky i právně velmi zásadním krokem bylo v roce 1920 zavedení dočasných mimořádných opatření v některých okresech, kde docházelo k nepokojům, s čímž byla spojena i dočasná suspenze některých ústavně zaručených práv.<sup>178</sup> Konečně lze jako kuriozitu připomenout i nařízení zemského úřadu v Brně z roku 1929, jímž byl mimo jiné povolen předčasný odstřel koroptví ve vyjmenovaných obcích s intenzivním vinařstvím<sup>179</sup> – mané se vnucuje paralela se současnou úpravou mimořádné střeby do hejn jinak chráněného špačka obecného, zpopularizovanou komedií *Bohule*.<sup>180</sup>

Je nepochybné, že výše předestřený komentovaný soubor právních předpisů, který si v žádném případě neklade nárok na úplnost, není ničím více než prolegomenou otvírající netušený prostor pro další výzkum. Ten už samozřejmě nemůže zůstat na úrovni rešerše v základním publikačním médiu soustřeďujícím prvorepublikové právní předpisy, ale měl by prorůstat i do dalších relevantních pramenů – sbírek předpisů zemských, konkrétních vládních usnesení, správních a soudních rozhodnutí v konkrétních záležitostech, jimiž byla normativní úprava

---

další stejnojmenné nařízení č. 576/1919 Sb., vládní nařízení č. 591/1919, o úpravě obchodu se lnem, a další novely a navazující předpisy.

- <sup>176</sup> Vládní nařízení č. 23/1935 Sb., o zákazu zřizovati nové mlékárny v hlavním městě Praze, a 132/1937 Sb., o zákazu zřizovati nové mlékárny v obcích Karlových Varech, Rybářích a Drahovicích.
- <sup>177</sup> Vládní nařízení č. 54/1936 Sb., o okrskovém pojmenování „Třeboňský kapr“, přijaté jako prováděcí předpis k zákonu proti nekalé soutěži.
- <sup>178</sup> Vládní nařízení č. 636/1920 Sb., kterým se zavádějí mimořádná opatření pro obvody okresních správ politických v Hořovicích, Karlíně, na Kladně, v Kralupech n. Vlt., na Král. Vinohradech, v Lounech, Mělníku, Rakovníku, ve Slaném, na Smíchově a Žižkově. Na ně navázalo nařízení prezidenta zemské správy politické v Čechách čís. 43.384 praes., publikované pod č. 644/1920 Sb. Mimořádný režim byl pak zrušen vládním nařízením č. 6/1921, kterým se odvolávají mimořádná opatření, zavedená vládním nařízením ze dne 12. prosince 1920, č. 636 Sb. z. a n., pro obvody okresních správ politických v Hořovicích, Karlíně, na Kladně, v Kralupech n. Vlt., na král. Vinohradech, v Lounech, Mělníku, Rakovníku, ve Slaném, na Smíchově a Žižkově.
- <sup>179</sup> Nařízení zemského úřadu v Brně č. 127/1929 Sb., jímž se upravují v zemi Moravskoslezské doby hájení některých druhů lovné užitkové zvěře. Tento předpis byl zrušen dalším nařízením č. 201/1930 Sb. a úprava těchto právních vztahů zůstala nadále (tak jako dříve) vyhrazena podzákonným předpisům publikovaným v Zemském věstníku.
- <sup>180</sup> Vyhláška ministerstva životního prostředí č. 294/2006 Sb., o odchylném postupu pro usmrcování špačka obecného.

převáděna z roviny „law in books“ do roviny „law in action“. Jednotlivé aspekty regionální politiky by pak mohly být zkoumány např. i ve světle reflexí v celostátním, či přímo regionálním tisku. Všechny tyto další výzkumy ale vyžadují jako nutný předpoklad poznání legislativního pozadí, jehož základy byly snad předloženým textem alespoň v základní podobě předloženy.

## II. HISTORICKÉ A EKONOMICKÉ PŘEDPOKLADY FORMOVÁNÍ ZÁSAD REGIONÁLNÍ POLITIKY NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČESKÉ REPUBLIKY

### 1

#### **Regionální ekonomická, etnická a národnostní situace v předvečer vyhlášení Československé republiky**

První vlna rozvoje moderních regionálních přístupů (národnostních a částečně i ekonomických) se v Evropě obecně datuje již od přelomu 18. a 19. století. V oblastech, které jsou dnes územím České republiky, předpoklady související s budoucím prosazováním regionálních požadavků a představ souvisely s jejich ekonomickým vývojem části našich soudobých regionů. Již ve druhé polovině 19. a na počátku 20. století část našich soudobých regionů patřila k industrializovaným a hospodářsky výkonným teritoriím tehdejší rakousko-uherské monarchie<sup>181</sup>. Na jejich území byly vybudovány zhruba dvě třetiny veškerých průmyslových kapacit, značná část textilního a obuvnického průmyslu a výroby cukru. Tomu zčásti na počátku 20. století odpovídala relativně vysoká zaměstnanost místního obyvatelstva (vyšší zaměstnanost v průmyslu v této době byla pouze ve Velké Británii, Belgii a Švýcarsku). V žádném případě by ovšem nebylo možno v této době hovořit o formování nějaké ucelenější podoby moderního pojetí regionální politiky.

Dynamický ekonomický a sociální rozvoj byl u nás ovlivněn nejen výstavbou továren, zvláště v Praze, Brně a v Liberci, později v Ostravě, v nichž se tvořily zárodky pozdějších regionálních center. V českých zemích byla na počátku minulého století nejvíce industrializovaným územím oblast severních Čech se značnou koncentrací německy hovořícího obyvatelstva (zhruba v dnešním teritoriu Ústeckého a Libereckého kraje), v níž na 1000 obyvatel připadalo více

---

<sup>181</sup> Ještě v roce 1869 bylo více než 50 % ekonomicky aktivních obyvatel zaměstnáno v primárním sektoru ekonomiky (v zemědělství, lesnictví a v rybolovu), zatímco v celém sekundárním sektoru (lehkém průmyslu a ve stavebnictví) jich pracovalo necelých 30 %.

než 100 obyvatel zaměstnaných v průmyslu.<sup>182</sup> Rozvoj zdejšího průmyslu byl částečně ovlivněn i průmyslovými aktivitami v pohraničních regionech Saska a pruského Slezska.<sup>183</sup> Z odvětvového hlediska v českých zemích již v období konce Rakouska-Uherska dominovala textilní výroba, následovaná hutnickým, kovozpracujícím a strojírenským průmyslem. Z územního pohledu se lokalizace průmyslu profilovala v pásu Aš – Liberec – Ostrava a kolem velkých měst v blízkosti uhelných revírů (v první řadě v relativně nevelké vzdálenosti od Prahy, Brna a Plzně).

Československá republika po jejím vyhlášení zdědila 21 % rozlohy, 26 % obyvatel a dvě třetiny veškerého průmyslu bývalé monarchie. Převzala 70 až 80 % průmyslu Rakouska-Uherska, včetně výroby porcelánu a sklářských podniků, cukrovary, přes 40 % lihovarů a pivovarů, zbrojařských firem, podniky vyrábějící lokomotivy, automobily a stroje a chemické produkty. Navíc do území Československé republiky bylo přivtěleno dalších 17 % průmyslu někdejšího Rakouska-Uherska, který byl od konce 19. století budován na Slovensku. Následně byly zakládány nové firmy, z nichž část získala celosvětové renomé (hlavně Baťa, Škodovy závody, OKD, Zbrojovka Brno). Celkem 39 % obyvatelstva v Čechách, na Moravě a ve Slezsku bylo zaměstnáno v průmyslu a 31 % v zemědělství.

## 2

### **Rozvoj zárodků regionálních center ve dvacátých letech minulého století**

Významným mezníkem nejen v *politickém životě* mladé Československé republiky se dne 29. února 1920 stalo přijetí ústavy, představující mimořádně důležitý krok k potvrzení demokratického a pluralitního směřování nového státu. Znamenalo naplnění představ, které byly již dne 18. října 1918 v Paříži tlumočeny prof. Tomášem Garrigueem Masarykem, generálem dr. Milanem Rastislavem Štefánikem a dr. Eduardem Benešem v jimi vydaném „*Prohlášení nezávislosti československého národa*“ (tzv. Washingtonské deklaraci). V uvedeném dokumentu se mimo jiné zdůrazňovalo, že československý stát bude republikou, která zaručí svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatury a umění, slova, tisku a práva shromažďovacího a petičního. Bylo konstatováno, že její demokratické zřízení

---

<sup>182</sup> V převážně německy mluvícím pohraničí byla soustředěna zejména podstatná část textilního a oděvního průmyslu.

<sup>183</sup> Na území Rakouska-Uherska se takto postupně vytvořila čtyři základní průmyslová centra: Vídeň, Praha, Brno a Liberec (tehdy Reichenberg), následovaná Ostravou.



bude spočívat na všeobecném právu hlasovacím; ženy budou postaveny politicky, sociálně a kulturně na roveň mužům. Práva menšin používajících rovná práva začala být chráněna poměrným zastoupením jejich představitelů. Bylo rovněž potvrzeno, že československý národ provede dalekosáhlé sociální a hospodářské reformy; že velkostatky budou vyvlastněny a šlechtické výsady zrušeny. Československo se stalo parlamentní demokracií, unitárním státem Čechů a Slováků.

Některé z přístupů uvedených v „*Prohlášení nezávislosti československého národa*“ se podařilo prosadit právě v ústavě z roku 1920, která vládě poskytovala jisté pravomoci i pro řešení regionálních a lokálních problémů. Zajišťovala rovnoprávnost menšinám tvořícím více než 20 % populace. V souladu se zněním ústavy občané Československé republiky byli příslušníky „*československého národa*“ a jejich oficiálním jazykem byl „*jazyk československý*“.<sup>184</sup> Jak konstatoval Jaroslav Šebek, „*základními tezemi národnostní politiky československé vlády byla nedělitelnost, integrita československého území, a proto československé národnostní právo neobsahovalo požadavek teritoriální ani personální autonomie pro příslušníky národnostních minorit. Obhajoba tohoto principu je i základní linií dobové publicistiky, zaměřené na národnostní problematiku*“.<sup>185</sup>

Administrativně bylo Československo v letech 1918–1938 rozděleno na pět samosprávných zemí (zemí Českou, zemi Moravskou, zemi Slezskou, zemi Slovenskou a zemi Podkarpatoruskou). Centry jednotlivých zemí byly Praha, Brno (s částečným uznáním tradičního druhého hlavního města Moravy, jímž byla Olomouc), Opava, Bratislava a Užhorod. Země samy řešily lokální problémy v souladu se svými relativně omezenými kompetencemi. Slovensko a Podkarpatská Rus měly příslibemou autonomii, jíž ovšem v období tzv. první republiky neobdržely.

Z hlediska vývoje ekonomických a sociálních vztahů se v roce 1919 významným rozhodnutím stalo vyhlášení *pozemkové reformy* umožňující podstatně většímu počtu rolníků (v porovnání s předválečnou situací) hospodařit na jejich vlastní půdě.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> PACNER, K. *Osudové okamžiky Československa*. Praha: Nakladatelství BRÁNA, 2012, 720 s. ISBN978-80-7243-597-5. S. 139–146.

<sup>185</sup> ŠEBEK, J. Národnostní problémy první ČSR v historiografické reflexi (Stav ke konci 20. století). In: *Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii. Sborník referátů přednesených na kolokviu*. Praha: Historický ústav AV ČR. 1997, s. 86.

<sup>186</sup> K pozemkové reformě, prováděné téměř po celé dvacetiletí, byly publikovány stovky příspěvků nejrůznějšího rozsahu i kvality. Nelze opomenout práci presidenta pozemkového úřadu J. Voženílka nazvanou „*Předběžné výsledky pozemkové reformy, I–II*“. Praha 1930–1932.

Změna vlastnických vztahů se díky uskutečňování pozemkové reformy vztahovala zhruba na 1,8 milionů ha půdy. Na počátku tohoto významného procesu stál zákon z dubna 1919, na jehož základu došlo k zabránění více než 150 hektarů zemědělské a 250 hektarů půdy nacházející se v rukou jednoho vlastníka nebo spoluvlastníků. Žadatelům z řad rolníků byla přidělována půda v průměru o rozloze 6–10 hektarů. Na zmíněný zákon navázaly *zákony náhradový a úvěrový*. Na druhé straně, přes nesporný význam pozemkové reformy, zůstávala závažnou skutečností, že nebyl odstraněn pacht využívaný v zemědělském podnikání v posledních více než dvou staletích a který původně měl skončit již v roce 1919. Jeho rozsah reforma pouze omezila – a to jen pro období dvacátých let. Ve třicátých letech došlo k opětovnému nárůstu pachtu.<sup>187</sup>

Z obecného pohledu se dá konstatovat, že *Československá republika ve dvacátých letech minulého století* z ekonomického hlediska, s přihlédnutím k nastíněným skutečnostem, *patřila mezi průmyslově rozvinuté státy*. Přesto pro její hospodářství byly příznačné dosti *podstatné disparity*, zvláště mezi průmyslově rozvinutými českými zeměmi s relativně vyspělým zemědělstvím na jedné a převážně agrárním Slovenskem s nízkou produktivitou zemědělské výroby, na druhé straně. Ještě nepříznivější situace existovala na Podkarpatské Rusi, kde do konce první světové války průmyslová výroba téměř neexistovala.

Za dané situace *československé vlády se po vyhlášení našeho státu snažily nastíněné rozdílly postupně zmírňovat tím, že do méně rozvinutých oblastí směřovaly investice na podporu průmyslové a zemědělské výroby*. V souladu s těmito opatřeními zároveň z českých zemí odcházela na Slovensko a Podkarpatskou Rus inteligence (především učitelé) a úředníci. Jednalo se o dlouhodobou koncepci zmírňování regionálních disparit, jejíž významnější výsledky začínaly být víceméně zřetelné až ke konci existence ČSR.

Pokud jde o exaktní data týkající se rozvoje *průmyslové výroby*, jak konstatovali autoři Vlastislav Lacina a Lubomír Slezák, „*publikaci o vývoji průmyslu jako celku bohužel dosud postrádáme*. Z průmyslových odvětví se největší zájem soustředil na dějiny hutnictví, kde máme k dispozici již i rozsáhlou syntetickou práci. Významně postoupilo bádání o hornictví, strojírenství, zbrojním průmyslu, textilním a chemickém průmyslu, cukrovarnictví a potravinářském průmyslu. Nebyly zde sice napsány souhrnné práce o celých těchto odvětvích, ale máme k dis-

---

<sup>187</sup> SLEZÁK, L. Role pachtu v zemědělství českých zemí v první polovině dvacátého století. Praha. *Moderní dějiny*, 4, 1996, s. 18–194.

pozici řadu studií a samostatných publikací zabývajících se převážně jednotlivými výrobami a uplatněním výrobků na domácích i zahraničních trzích.<sup>188</sup>

Konkrétní údaje potvrzují, že ve dvacátých letech k hlavním průmyslovým odvětvím patřilo *strojírenství* (Škoda Plzeň, ČKD Praha a další průmyslové podniky), *hutnictví* (Vítkovické železárny, Poldi Kladno) a *potravinařství*. Svým způsobem se synonymem úspěšného růstu československé ekonomiky staly *Baťovy obuvnické závody ve Zlíně*, které postupně zakládaly filiálky rovněž v dalších zemích. Pod vedením starosty Tomáše Baťa se Zlín stal významným centrem rozvoje celého regionu. Baťa, který vytvořil rozsáhlý komplex výroby, obchodu, dopravy, služeb a financí, se stal jedním z největších podnikatelů své doby. Rozsahem svých aktivit (35 oborů výroby, obchodu, dopravy, služeb a financí) nesporně pozitivně působil na úroveň podnikání v Československu. Nízkými cenami svých bot ovlivnil celkové zaměření spotřebního průmyslu. Ve svých podnicích mimo jiné zavedl *princip tzv. racionalizované výroby*, představovaný systémem samosprávných dílen odpovídajících za jejich hospodářské výsledky. *Příznačnou byla rovněž skutečnost, že pracovníci Baťových závodů požívali mnoha zaměstnaneckých výhod* (Baťovy domky, zaměstnanecké příspěvky, budování infrastruktury pro volný čas zaměstnanců). *Jejich produkce se nemalou částí podílela na celkovém československém exportu.*

Jedním z charakteristických rysů československé průmyslové výroby byl vysoký stupeň její *internacionalizace*. Československo se zapojilo do mezinárodního obchodu, kdy podniky vstupovaly na trhy v západní Evropě a zároveň využívaly dominantní pozici v bývalé monarchii (trh s cca 60 miliony obyvatel). Největší část zahraničního obchodu byla realizována s Německem. Mezi nejdůležitější exportní produkty patřily výrobky obuvnického a zbrojního průmyslu. Vyváželo se také sklo, bižuterie, chmel a další produkty.

Důležitým rysem ekonomické a sociální situace bylo v období první republiky *rostoucí zastoupení zahraničního kapitálu v domácí ekonomice* (například skupina Schneider-Creusot ve Škodových závodech). Zmíněná skutečnost napomáhala k tomu, že se zaměstnanost v průmyslu kontinuálně zvyšovala až do zahájení hospodářské krize v roce 1929.

K nastíněnému ekonomickému rozvoji ve dvacátých letech v nemalé míře přispěl rozvoj československého *bankovnictví*, který se odpoutal od vlivu rakousko-uherských bank. Byly založeny Agrární banka, Pražská úvěrová banka, a zvláště Živnostenská banka, jež v českých zemích patřila mezi nejstarší a která

<sup>188</sup> LACINA, V., SLEZÁK, L. Hospodářský vývoj první ČSR v novější historické literatuře In: *Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii. Sborník referátů přednesených na kolokviu*. Praha: Historický ústav AV ČR, 1997, s. 143.

poskytovala úvěry velkým průmyslovým komplexům.<sup>189</sup> Při ministerstvu financí byl vytvořen *Bankovní úřad*, který měl za úkol připravit následný vznik národní banky. Tato *Národní banka Československá* byla založena v roce 1926.

Poprvé průmyslová výroba v Československé republice dosáhla svého vrcholu v roce 1924. Závody textilního, sklářského a obuvnického průmyslu tehdy patřily k nejmodernějším na světě. Velmi rozvinutý byl také zbrojní průmysl. V pořadí průmyslově nejvyspělejších zemí se Československo v uvedeném roce umístilo na desátém místě: před Německem, Rakouskem, Nizozemskem a Itálií. V předvečer světové hospodářské krize – v roce 1929 – průmyslová výroba objem své produkce před první světovou válkou dokonce o 41 % překonala.

K částečným změnám též docházelo v prostorovém rozmístění průmyslových podniků. Zatímco na počátku minulého století byl průmysl, kromě největších městských aglomerací, koncentrován zejména do území severních Čech, od dvacátých let se nové průmyslové podnikatelské subjekty začaly budovat i na dalších územích. Přesto nadále pokračovala převaha průmyslové výroby koncentrované hlavně severně od linie Cheb, Praha, Olomouc, Ostrava (tři pětiny produkce a 54 % zaměstnanců). V Čechách v té době patřily mezi méně industrializovaná území především jižní Čechy a oblast Českomoravské vrchoviny. Nelze ovšem opomenout ani skutečnost, že růst zaznamenaný v řadě průmyslových oborů – od stavebnictví přes strojírenství – byl limitován nedostatkem surovin, které Československo bylo nuceno dovážet.<sup>190</sup>

Zdaleka ne všechna ekonomická odvětví se rozvíjela takovým tempem, který byl příznačný pro růst průmyslové výroby. Ve dvacátých letech poměrně složitá situace pokračovala v oblasti *dopravní infrastruktury*, podstatně odlišně v českých zemích, na Slovensku a na Podkarpatské Rusi. V českých zemích byla již v průběhu devatenáctého století budována rozvinutá síť železnic a silnic.<sup>191</sup> Naproti tomu Slovensko – a ještě citelněji Podkarpatská Rus – podobnou infrastrukturu v podstatě postrádaly. Proto záhy po vyhlášení Československé republiky (30. října 1918) byly například zřízeny Československé státní dráhy. Na základě přijatých zákonů vlády poskytovaly nemalé investiční prostředky do zvýšení kapacity dopravy především na železniční trati vedoucí přes Vlárský průsmyk,

---

<sup>189</sup> V roce 1929 například Živnostenská banka kontrolovala 66 průmyslových podniků, mezi jinými ČKD.

<sup>190</sup> Jednalo se například o suroviny pro textilní průmysl (bavlna, len, hedvábí) či pro strojírenství (železná ruda).

<sup>191</sup> První železniční trati na území České republiky byla koněspřežná železnice Linec – České Budějovice, jejíž první část byla zkušebně uvedena do provozu v září 1827.

do vybudování dvojkolejných tratí Břeclav – Bratislava a do výstavby železničního spojení Bánovce – Užhorod. Současně byly budovány nové silniční spoje.

Ve dvacátých letech byla pozornost rovněž soustředěna na výstavbu železničních tratí Bánovce – Vajany – (Užhorod) (zahájenou 20. 10. 1921), Zvolen – Krupina (15. 1. 1925) a Veselí nad Moravou – Nové Mesto nad Váhom (1. 9. 1929). Daný postup byl mimo jiné vyvolán skutečností, že jediná železniční spojnice Barča – Michalany – Slovenské Nové Mesto vedla v těsné blízkosti nestabilních maďarsko-slovenských hranic. Proto byla například vyprojektována železnice Bánovce – Vajany, která byla spjata se stavebními aktivitami spjatými s přijetím zákona č. 235 Sb. z roku 1920. Den, kdy 7. 1. 1920 byla její výstavba zahájena, lze považovat za důležitý okamžik ve výstavbě železničních tratí na Slovensku novým státem – Československem.

Další budovanou novou tratí byla spojnice Zvolen – Krupina o délce 33,796 km s největším stoupáním 14 promile. Trať zajišťovala dopravní spojení oblasti jižně od Zvolena. Byla stavěna velkoryse s vyloučením úrovnových křížení se silničními komunikacemi. Celkový objem zemních prací představoval 800 000 metrů krychlových zeminy. Mimo velkého množství mostních konstrukcí byly na trati postaveny i dva tunely. Celkové stavební náklady na její postavení představovaly částku 73 mil. Kč. Do provozu byla trať uvedena 15. ledna 1925.

Ve druhé polovině dvacátých let byla další výstavba nových tratí soustředěna na vybudování transverzálního spojení českých zemí s východem republiky. Dne 8. února 1923 byla slavnostně zahájena výstavba trati Veselí nad Moravou – Nové Mesto nad Váhom. Stavba s ražením vrcholového tunelu pod Polanou byla dokončena 12. září 1926.

Z pohledu formování a prosazování jistých regionálních preferencí se svým způsobem na počátku dvacátých let mohlo předpokládat, že k rozvoji regionů by v legislativní oblasti mohl napomoci zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů, jež byl v únoru 1920 přijat současně s ústavou Československé republiky. V souladu s uvedeným zákonem se důležitými orgány nižší státní správy staly župní úřady, jimž byly podřízeny okresní úřady. „V čele župního úřadu stál župan a dalšími orgány žup byly župní zastupitelstvo, župní výbory a župní komise.“<sup>192</sup> Župní zastupitelstvo bylo voleno na období šesti let na základě všeobecného, rovného a tajného hlasovacího práva. Podle dikce uvedeného zákona mělo působnost v normotvorné, hospodářské, správní a finanční oblasti, jakož i ve správním soudnictví. V omezeném rozsahu mohlo vykonávat dozor

<sup>192</sup> LACINA, K., ČECHÁK, V. *Vývoj systémů veřejné správy*. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 54. ISBN 80-86419-13-4.

nad činností okresních výborů. Dozor nad činností župních úřadů byl svěřen ministerstvu vnitra.

Nižšími orgány veřejné správy byly *okresní úřady*, oprávněné vykonávat správní činnost v rozsahu, který byl dříve vymezen okresním hejtmanstvím. V jejich čele stáli okresní náčelníci podřízení županům. Okresní náčelník disponoval tzv. suspenzivním právem (byl oprávněn pozastavit účinnost aktů okresního úřadu a okresní komise, které by byly v rozporu se zákony). Dalšími orgány okresu byly *okresní výbor* a *okresní komise*. Okresní výbor v čele s okresním náčelníkem, jenž byl volen na čtyřleté období, měl garantovanou působnost v hospodářské oblasti a ve správním soudnictví. Ve stanoveném rozsahu prováděl dozor nad činností obcí. Právo rozpustit okresní výbor a vypsat nové volby bylo svěřeno ministerstvu vnitra.

Naděje, které mohly být teoreticky vkládány do implementace *zákona č. 126/1920 Sb.* se však nesplnily, neboť zmíněný zákon byl z různých důvodů uveden v život jen na Slovensku. V ostatních částech Československé republiky byla dřívější zemská místodržitelství a okresní hejtmanství nahrazena zemskou a okresní politickou správou působící do roku 1927. Samosprávu vykonávaly zemské správní výbory a okresní samosprávy.

Nastíněný víceméně prozatímní stav byl ukončen přijetím *zákona o organizaci politické správy (č. 125/1927 Sb. ze 14. července 1927)*, na jehož základu byla Československá republika rozčleněna na země a na okresy. Tím byla *dokončena správní reforma zamýšlená již počátkem 20. let. Dlouho avizované župní zřízení, které od roku 1923 existovalo pouze na Slovensku, nahradilo zemské uspořádání: na zemi Českou, zemi Moravskoslezskou, zemi Slovenskou a zemi Podkarpatoruskou*. Jednotlivé země měly svá *zemská zastupitelstva* (Česká 120 zastupitelů, Moravskoslezská 60 zastupitelů, Slovenská 54 zastupitelů a Podkarpatoruská 18 zastupitelů) vedená *zemskými prezidenty*. Dvě třetiny jejich členů byly voleny na šestileté období a zbývající třetina byla jmenována vládou z řad odborníků. Členové zemského zastupitelstva ze svého středu volili *zemský výbor* v čele se *zemským prezidentem*. Volili rovněž zemskou komisi pro správu a dozor nad zemskými ústavy a podniky, jakož i právní, finanční a živnostenskou komisi. Výkon státní správy na úrovni země zajišťoval *zemský úřad*, vykonávající dozor i nad okresními úřady.

Na nižší úrovni výkonu administrativní činnosti fungovaly *okresní správy* (okresy) v čele s okresními hejtmany.

*Země Česká* byla vyhlášena v rámci historických hranic. *Země Moravská* a *země Slezská* byly spojeny do *země Moravskoslezské*. Dalšími zeměmi byly *země Slovenská* a *země Podkarpatskoruská*.

Obdobná struktura byla vytvořena na úrovni okresů. *Okresní zastupitelstvo* bylo voleno ze dvou třetin na šestileté období, zbývající třetina jeho členů byla jmenována. Členové okresního zastupitelstva ze svého středu volili *okresní výbor* v čele s okresním hejtnanem, který stál v čele okresního úřadu.

Nastíněná *správní reforma vstoupila v platnost od 1. ledna 1928*. Její faktická realizace však začala až 1. července na Slovensku a na Podkarpatské Rusi a posléze 1. prosince 1928 v českých zemích (první volby do zemských zastupitelstev proběhly 2. prosince 1928). Nové správní rozdělení zcela neuspokojovalo Slovensko (zejména pak HSLS), které začalo požadovat větší míru autonomie.

### 3

## **Další možná upřesňování představ o potenciálním regionálním uspořádání ve třicátých letech dvacátého století**

Světová hospodářská krize měla v Československé republice ve třicátých letech za následek především pokles externí poptávky, vyústila v úbytek objemu výroby i v růst nezaměstnanosti. Tehdejší československá ekonomika měla výrazně *exportní charakter*, což průběh krize ještě více umocňovalo. Pokles začal být nejdříve pocítován v *zemědělství*, orientovaném především na vývoz cukru a obilních produktů. Dotkl se v první řadě drobných rolníků, kteří se velmi obtížně vyrovnávali s problémy spjatými s obdytem jejich produktů (růst zadluženosti, následné exekuce majetku). Zhoršení jejich ekonomické a sociální situace bylo zvláště citelné ve východních částech státu (na Slovensku a v Podkarpatské Rusi).

Krize brzy zasáhla *průmysl*. Vyvolala pokles výroby spojený se snižováním mezd a následným propouštěním a uzavíráním celých továren. V roce 1933 index průmyslové produkce klesl v porovnání s předkrizovým obdobím o 40 %. Mnoho podniků se ocitlo v úpadku, značný počet dělníků a řemeslníků přišel o zaměstnání. Týkalo se to především *spotřebního průmyslu* – sklářské a textilní výroby – soustředěného v první řadě v pohraničních oblastech českých zemí se silnou německou menšinou. Následovalo podstatné *omezování výroby* a propouštění zaměstnanců v těžkém průmyslu (hutnictví, těžba nerostných surovin, strojírenství). Průmyslová výroba celkově poklesla o 40 % (rok 1933), objem zahraničního obchodu ČSR dokonce o 71 %. *Nezaměstnanost* začala prudce vzrůstat, takže v době vrcholu krize (v letech 1932–1933) počet nezaměstnaných činil 1,3 milionu osob. Dlouhodobý pokles exportu a obrovská nezaměstnanost znamenaly snížení konkurenceschopnosti hospodářství pod předválečnou úroveň.

Neméně vážným problémem se stala skutečnost, že *vypuknutím hospodářské krize z let 1929–1933 a později nástupem NSDAP k moci v Německu* (v roce 1933) *se začala měnit vnitropolitická situace v Československu*. Pohraniční oblasti osídlené početnou německou menšinou, které byly závislé ve velké míře na exportu a do zahájení krize prosperovaly, byly podstatnou měrou postiženy (jako důsledek dopadu hospodářské krize dané v této oblasti převažujícím spotřebním průmyslem, prudkým nárůstem nezaměstnanosti, jakož i mnohdy liknavým řešením ekonomických a sociálních problémů ze strany československých úřadů). Zhruba ve stejné době v Německu začalo rozsáhlé nacistické propagandistické tažení, do něhož byla zapojena i německá menšina v Československu, reprezentovaná především *Sudetendeutsche Heimatsfront – SHF* (Sudetoněmeckou vlasteneckou frontou), zřízenou 2. října 1933.

Dne 30. dubna 1935 se SHF – aby se jako politická strana mohlo zúčastnit parlamentních voleb – přejmenovalo na *Sudetoněmeckou stranu* (Sudendeutsche Partei), která se stala nejsilnější německou politickou stranou rozvíjející činnost na území Československé republiky. V parlamentních volbách konaných v tomto roce *Sudetoněmecká strana* získala 15,18 %, hlasů, tudíž nejvíce ze všech kandidujících stran.<sup>193</sup>

V průběhu druhé poloviny třicátých let představitelé SdP začali intenzivněji prosazovat své cíle, které bylo možno vnímat jako určité vize jejich regionální politiky pro oblasti s převažujícím počtem německy mluvících obyvatel. K tomu využívali hlavně následující přístupy:

- *cílenou propagandu, která měla formovat obraz utlačované sudetoněmecké menšiny*
- *vytváření protičeských nálad*
- *vyprovokování incidentů, posilování image SdP v zahraničí*
- *prohlubování kontaktů se zahraničními politiky.*

V reakci na zostřující se situaci v Sudetech a na Slovensku československá vláda dne 18. února 1937 přijala *Program národnosti na politiku*, kterým vyšla vstříc zejména požadavkům sudetských Němců. S uvedeným dokumentem souhlasily všechny sudetoněmecké demokratické politické strany, SdP jej však ihned zpochybnila a zavrhl. V říjnu 1937 v otevřeném dopisu Konrád Henlein oznámil prezidentu Edvardu Benešovi, že Sudetoněmecká strana usilovala o autonomii územní, nikoli o autonomii národní, což ve své podstatě neznamenal nic jiného než požadavek odtržení pohraničních oblastí od Československa.

---

<sup>193</sup> Sudetoněmecká strana získala 1 249 534 hlasů, což znamenalo 44 mandátů v poslanecké sněmovně a 23 mandátů v senátu.



Zhruba ve stejné době se vyostřovala situace nejen v Sudetech, nýbrž také na Slovensku, kde se podstatně zvýšila intenzita aktivit *Hlinkovy slovenské lidové strany*. Profilovala se podstata politické filozofie HSELS, vycházející z tzv. teorie suverenity slovenského národa. Již v roce 1930 ji nově formuloval místopředseda HSELS Jozef Tiso, v brožuře nazvané „*Ideológia slovenskej ľudovej strany*“.<sup>194</sup> V souladu se zmíněnou teorií byl slovenský národ prohlášen za svébytný a odlišný od ostatních národů, z čehož mělo vyplývat, že má přirozené právo rozhodovat o osudu území, které obývá. HSELS zastávala stanovisko, že bude-li pro Slovensko jednoho dne výhodnější Československo opustit, mělo podle již zmíněného principu suverenity slovenského národa právo tak kdykoli učinit.

Zcela nová situace nastala po vyhlášení Slovenského státu dne 14. března 1939, kdy jeho představitelé byli mimo jiné postaveni před nutnost řešit řadu naléhavých ekonomických problémů, včetně modernizace zastaralé dopravní infrastruktury. Z uvedených důvodů počátkem roku 1941 slovenské Ministerstvo dopravy a veřejných prací, do jehož kompetence železniční doprava patřila, mimo jiné vytvořilo *Komisi pro studium elektrizace Slovenských železnic*. Do ní bylo jmenováno 7 úředníků z oblasti železniční správy, budování železnic a stavby strojů, dopravy, signální techniky a silnoproudé techniky a 3 zástupci Slovenských elektráren. Jejich úkolem bylo sestavit pracovní program a navázat spojení se státy, které měly zkušenosti z elektrizace železničních tratí (Německem, Itálií, Maďarskem a Švýcarskem).

Členové zmíněné komise studovali problémy spojené s výstavbou elektrické trakce, včetně jejího napájení, s činností opravárenské základny a depa. Navštívili Elektrotechnický zkušební ústav v Mnichově, vedli rozhovory na Říšském ministerstvu dopravy v Berlíně a kontaktovali velké německé elektrotechnické firmy (AEG a SIEMENS). Následně na žádost komise byli na Slovensko vysláni němečtí odborníci z oboru elektrické trakce, kteří svými radami měli přispět ke zpracování návrhu na elektrizaci Slovenských železnic.

Jejich pozornost byla především soustředěna k trati Spišská Nová Ves – Žilina, na níž od roku 1936 probíhaly práce na jejím zdvoukolejnění. Zvažovala se její elektrizace, díky níž úspory z případné elektrizace byly vyčísleny u lokomotiv na 35–40 % a o stejné procento se měla snížit i jízdní doba. Tato tranzitní trať měla být budována i pro mezinárodní dopravu s rychlostí do 150 km/h. Bylo spočítáno, že elektrizací trati Spišská Nová Ves – Žilina by se ročně ušetřilo, při rozsahu dopravy jako v roce 1941, minimálně 62 000 tun uhlí, přičemž v následujících letech se předpokládal růst přepravy a tím i úspor až na 150 000 tun uhlí.

<sup>194</sup> TISO, J. *Ideológia slovenskej ľudovej strany*. Praha 1930.

Dalšími tratěmi určenými k elektrizaci byly: Žilina – Čadca, Žilina – Bratislava, Vrútky – Zvolen přes Banskou Bystricu a přes Kremnici s odbočkou do Banské Štiavnice, Spišská Nová Ves – Prešov, Leopoldov – Gáň, Zvolen – Tomášovce, Brezno – Tisovec – Revúca – Slavošovce – Dobšiná a Bratislava – Kúty – Lundenburg (Břeclav). Po ukončení zmíněného programu by mělo být elektrizováno 854 km tratí, což by v té době představovalo více než třetinu celkové délky. Na základě stanoviska komise rozhodlo předsednictvo slovenské vlády dne 24. června 1942 o elektrizaci uvedených tratí. Dlouhodobé projektování elektrizace železnice na Slovensku ovšem bylo zahájeno až v roce 1946, v souvislosti s realizací vládního nařízení o elektrizaci 1000 kilometrů československých železnic.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> První úsek nově elektrizovaného provozu na Slovensku byl předán do provozu v roce 1955.

### III.

## INSTITUCIONÁLNÍ A PRÁVNÍ ASPEKTY REGIONÁLNÍ POLITIKY V LETECH 1945–1970

### 1

#### Léta 1945–1948

Výchozím politickým dokumentem tohoto období byl program první vlády Národní fronty přijatý po jednáních představitelů demokratické londýnské a komunistické politické reprezentace za účasti zástupců Slovenska, která probíhala koncem března v Moskvě. Oficiálně byl vyhlášen 5. dubna 1945 v prvním větším osvobozeném městě republiky, po němž je nazýván Košickým vládním programem.

V jeho šestnácti kapitolách vláda především reagovala na otázky, které bylo třeba řešit bezprostředně po skončení válečného konfliktu a okupace, byť současně obsahoval i některé pasáže, naznačující dlouhodobé směřování republiky (např. v zahraničněpolitické orientaci na spolupráci se Sovětským svazem, provedení reformy veřejné správy nebo státní reglementaci ekonomiky).

Pokud se týče, dnešními slovy řečeno, otázky regionální politiky, týkala se jí pátá kapitola, v níž vláda slibovala, že namísto „dřívějšího byrokratického, lidu vzdáleného správního aparátu“ vytvoří v obcích, okresech a zemích lidem volené národní výbory, které měly zajišťovat veškerou veřejnou správu a jejich prostřednictvím měla vláda vykonávat svoji moc.

Dále se k ní vztahovala proklamace vlády, že dojde k odnětí státního občanství a odsunu občanů německé a maďarské národnosti (vyjímaje antifašistů) a všech, kteří se přistěhovali na území republiky po Mnichovu. Majetek občanů nepřátelských států, německých a maďarských občanů i ostatních osob, které se podílely na okupaci Československa, měl být zajištěn a až na další dán pod národní správu. Výslovně bylo prohlášeno, že bude konfiskován a mezi rolníky a bezzemky rozdělen zemědělský majetek Němců, Maďarů a všech příslušníků jiných národností, kteří kolaborovali nebo zradili republiku. Náznak dalších zásadních reforem byl obsažen v mnohoslibném závazku vlády, že celý peněžní a úvěrový systém, klíčové průmyslové podniky, pojišťovnictví a energetické zdroje budou postaveny pod „všeobecné státní vedení“. Vláda se také zavazovala,

že zajistí rozsáhlý sociální program pro všechny občany a v poválečné době také zásobování obyvatelstva potravinami.

Radikální změnu v organizaci územní správy přineslo komunisty prosazované zřízení národních výborů.<sup>196</sup> Podle vládního nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, měly národní výbory vykonávat pravomoci, které podle dosavadních předpisů vykonávaly příslušné orgány obcí, okresů a zemí v oblasti samosprávy i státní správy. K zajišťování dosavadní běžné všeobecné vnitřní správy přibýly národním výborům úkoly plynoucí z aktuální situace, např. osídlování pohraničí, konfiskace zemědělské půdy, sociální péče nebo rekonstrukce ekonomiky. Územní členění státu na obce, okresy a země zůstalo až do roku 1948 zachováno.<sup>197</sup> První místní národní výbory byly v roce 1945 ustavovány různými způsoby: někde na veřejných shromážděních občanů, jinde dohodou lokálních politiků nebo byly pokračováním národních výborů, které za okupace působily jako ilegální odbojové orgány; vyšší stupně vznikaly tak, že do nich byli delegováni zástupci národních výborů nižších stupňů. V souvislosti s přípravou voleb do ústavodárného Národního shromáždění, které se konaly v roce 1946, uzavřely politické strany dohodu, podle níž měly být národní výbory rekonstruovány podle výsledků parlamentních voleb.<sup>198</sup>

Nepochybně největší etnickou změnou v naší novodobé historii byl odsun německého obyvatelstva, uskutečňovaný pod heslem odgermanizování republiky nebo emotivnějšího čištění vlasti, s nímž souviselo i více či méně úspěšné osídlování takto vyprázdněných území příslušníky slovanských národů. V rámci prvních tzv. divokých či „revolučních“ odsunů, k nimž došlo ve všech regionech s koncentrací německého obyvatelstva v prvních týdnech a měsících po osvobození, prováděných vznikající armádou a Sborem národní bezpečnosti, často ale také narychlo vytvářenými partyzánskými oddíly, tzv. Revolučními gardami

---

<sup>196</sup> V dekretu prezidenta republiky č. 18/1944 Úředního věstníku, o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění se o národních výborech hovořilo jako o prozatímních orgánech, avšak Košický vládní program s nimi počítal jako s orgány trvalými a v tomto smyslu byla koncipována i jejich následná právní úprava; např. ŠKODA, V. *Národní výbory, základní orgány jednotné státní moci v ČSSR*. Praha: Svoboda, 1975, s. 69; GROSPÍČ, J., CHOVANEC, J., VYSOKAJ, J. *Košický vládní program – program budování lidové demokratického Československa*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství 1977, s. 32 a následující.

<sup>197</sup> Správní obvody zemských a okresních národních výborů byly stanoveny, resp. obnoveny podle stavu k 29. září 1938 (dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory).

<sup>198</sup> Právním základem pro toto řešení se stalo vládní nařízení č. 120/1946 Sb., o obnovení národních výborů na podkladě výsledku voleb do ústavodárného Národního shromáždění; první přímé volby národních výborů se konaly až v roce 1954.

a různými místními iniciativami, bylo odsunuto nebo odešlo více než 700 tisíc Němců. Po ní následovala další, již organizovaná vlna, zajišťovaná především ministerstvem národní obrany, resp. armádou a ministerstvem vnitra, která trvala do konce roku 1946 a odnesla přes 2 miliony osob.<sup>199</sup>

Vakuum vzniklé odsunem mělo být vyplněno „slovanským živlem“. Právním základem pro jeho realizaci se stal dekret prezidenta republiky č. 27/1945 Sb., o jednotném řízení vnitřního osídlení. Jako nejvyšší správní orgán pro tuto oblast byla zřízena ústřední komise pro vnitřní osídlení a dále osídlovací úřady v Praze a Bratislavě, s oblastními pobočkami, jejichž úkolem bylo jednotné řízení a usměrňování vnitřního osídlení. Z vnitrozemí, dílem i ze zahraničí, přišlo postupně do pohraničí do května 1947 přes 1,3 milionu Čechů, resp. příslušníků jiných slovanských národů.<sup>200</sup> Jak tedy patrně, nepodařilo se do těchto částí republiky získat takový počet osídlenců, jako bylo odsunutých, takže např. k 1. září 1946 chybělo jen v zemědělství 192 tisíc osob a tato mezera nebyla již nikdy zcela zaplněna. Zejména v prvních poválečných letech se to negativně odrazilo v zásobování obyvatel zemědělskými výrobky.<sup>201</sup>

Nezřídka se však v některých osídlenců stávali „osídlenci“, protože jen co rozkradli přidělený, resp. opuštěný majetek, vrátili se do svých domovských obcí ve vnitrozemí.<sup>202</sup> Další záhy odcházeli ze zemědělské výroby do průmyslových a stavebních podniků, kde je čekaly nejen lepší výdělky, ale také bytové a životní podmínky a možnost kulturního vyžití, což souviselo již s déle trvajícím procesem vyliďňování venkovských obcí. Ve svých důsledcích to pak přispělo

<sup>199</sup> Zevrubně k tomu např. BIMAN, S., CÍLEK, R. *Poslední mrtví, první živí*. Ústí nad Labem: Severočeské nakladatelství, 1989; STANĚK, T. *Odsun Němců z Československa 1945–1947*. Praha: Academia – Naše vojsko, 1991; Komplex odsunu. Vysídlení Němců a české pohraničí po roce 1945, *Soudobé dějiny* č. 3–4/2005; přesná a spolehlivá čísla ovšem nejsou k dispozici, není např. známo, kolik osob bylo odsunuto a kolik dobrovolně odešlo či uteklo.

<sup>200</sup> TOPINKA, J. Zapomenutý kraj. České pohraničí 1948–1960 a takzvaná akce dosídlení. In: *Komplex odsunu*, s. 535; část z těchto osídlenců v počtu asi 1 milionu tvořili reemigranti např. z Rumunska, Maďarska, Polska a Volynští Češi.

<sup>201</sup> JECH, K. *Probuzená vesnice. K dějinám revoluce na našem venkově*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1963, s. 141.

<sup>202</sup> Rabování se stalo jevem natolik znepokojivým, že byl vydán dekret prezidenta republiky č. 38/1945 Sb., o přísném trestání drancování, který hrozil za taková jednání tresty až do deseti let vězení a v případě přitěžujících okolností doživotím, nicméně k vymýcení tohoto nešvaru nijak výrazně nepřispěl. Zkratka RG=revoluční gardy byla lidmi nahrazována mnohem méně lichotivým=rabovací gardy.

k založení problému, s jehož řešením se potýkáme dodnes, totiž vzniku velkého počtu obcí s malým počtem obyvatel.<sup>203</sup>

Současně s tím došlo ke strukturálním změnám ve vlastnických vztazích. Na základě konsenzu všech politických stran byl jako součást realizace Košického vládního program vydán dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa. Jím došlo, jak bylo stanoveno v § 1 dekretu, za účelem pozemkové reformy s okamžitou platností a bez náhrady ke konfiskaci zemědělského majetku osob německé a maďarské národnosti, dále zrádců a nepřátel republiky, jakož i akciových a jiných společností a korporací, jejichž správa úmyslně a záměrně sloužila německému vedení války nebo fašistickým a nacistickým účelům. Tento majetek byl včleněn do Národního pozemkového fondu při ministerstvu zemědělství a z něho měl být přidělován jednotlivým zájemcům. Akce byla zahájena již v březnu-dubnu 1946, nicméně i proto, že se z ní rychle stal předmět intenzivního zájmu politických stran, v souvislosti s prosazováním jejich představ o směřování koncepcí zemědělské politiky státu, k definitivnímu vyřešení vlastnických poměrů, konkrétně zaknihování přídelů, došlo se zpožděním až v roce 1947 zák. č. 90 Sb., o provedení knihovního pořádku stran konfiskovaného nepřátelského majetku a o úpravě některých právních poměrů vztahujících se na přidělený majetek.

Celkem bylo zabráno kolem 2,6 milionu ha půdy, z čehož 2,1 milionu ha v pohraničí, na níž vzniklo do poloviny roku 1947 143 tisíc zemědělských usedlostí, kde žilo 680 tisíc osob, příslušných k zemědělství.<sup>204</sup> V praxi prováděly konfiskace i osídlování především místní národní výbory, u nichž se volily místní a okresní rolnické komise, jež vypracovávaly přidělový plán, který předkládaly zemskému národnímu výboru, a to jej postupovalo ministerstvu zemědělství ke konečnému schválení.

Ve společnosti byla ještě v čerstvé paměti hospodářská krize 30. let, provázená vysokou nezaměstnaností a stagnací zejména průmyslové výroby, což posilovalo představy o tom, že zárukou proti jejímu opakování bude znárodnění nejdůležitějších částí ekonomiky a její plánovité řízení, tedy, jak slibovala řada politiků, koexistence centrálně řízeného a tržního hospodářství.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> LUKÉŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Obecná část*. Praha: Panorama 1981, s. 84.

<sup>204</sup> PRŮCHA, V. a kol. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992. 2. díl. Období 1945–1992*. Brno: Doplněk, 2009, s. 82.

<sup>205</sup> JAKUBEC, I. a kol. *Hospodářský vývoj českých zemí v období 1848–1992*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2008, s. 200–201.

Vzhledem k tomu se relativně snadno<sup>206</sup> podařilo prosadit znárodnění dolů a některých průmyslových podniků a podniků potravinářského průmyslu a dále akciových bank a soukromých pojišťoven (dekrety prezidenta republiky č. 100 Sb. – 103 Sb. z roku 1945), z nichž vznikly národní podniky,<sup>207</sup> a to tím spíše, že se původním vlastníkům mělo dostat náhrady. Dodatkem k tomu byl dekret č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, jímž byl ve prospěch státu konfiskován bez náhrady movitý i nemovitý majetek ve vlastnictví Německa, Maďarska a jejich fyzických a právnických osob a kolaborantů a zrádců. Celkově bylo takto postátněno bezmála tři a půl tisíce podniků, které se podílely více než polovinou na tvorbě národního důchodu a zaměstnávaly přes 55 % osob v průmyslu.

Z pohledu definovaného pojmu regionální politiky však nepřineslo toto „zspolečenštění“ průmyslu pro snižování rozdílů mezi pohraničím a vnitrozemím v českých zemích vždy jen kladný efekt. Již od roku 1945 byly totiž přemísťovány některé znárodněné podniky z pohraničí do vnitrozemí a také na Slovensko, u dalších se měnil, přes protesty místních orgánů i některých odborníků, sortiment výroby. V těchto trendech se ještě intenzivněji pokračovalo po roce 1948, kdy docházelo ke koncentraci podniků ve větší celky, jejichž vedení se zbavovalo menších, původně samostatných podniků, z nichž se staly pouhé pobočky, protože pro ně znamenaly jen přítěž, což samozřejmě mělo právě pro pohraniční nepříznivé důsledky.<sup>208</sup> Koncentrace těžkého a chemického průmyslu v těchto regionech záhy vedla k devastaci životního prostředí, s jejímiž důsledky se potýkáme prakticky až do současnosti.

Bezprostřední problémy v řadě odvětví národního hospodářství vyvolával zmíněný odsun Němců, v jehož rámci muselo opustit republiku množství kvalifikovaných pracovníků ve specializovaných profesích orientovaných na export, jakými bylo např. sklářství, bižuterie nebo papírnictví a zanikaly samozřejmě též

<sup>206</sup> Příprava znárodnění se ovšem neobešla bez místy i ostrých polemik, např. ohledně jeho rozsahu, tempa realizace, náhrad a jeho formy a dalších koncepčních i dílčích otázek. Lze říci, že v konečné podobě představovalo znárodnění kompromis, přičemž více ústupků udělali ti, kteří se stavěli za jeho umírněnější variantu.

<sup>207</sup> Vládním nařízením č. 6/1946 Sb. byl vydán statut národních podniků průmyslových, vládním nařízením č. 77/1946 Sb. byl vydán Statut národních podniků potravinářských.

<sup>208</sup> Kromě toho byla řada německých podniků, resp. jejich vybavení odvezena jako válečná kořist do Sovětského svazu (KAPLAN, K. *Československo v poválečné Evropě*. Praha: Karolinum 2004, s. 303 a následující); ROZSYPAL, K. *Dvacet pět let vývoje čsl. ekonomiky a jejího plánovitého řízení*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1974, s. 31 a následující; Hospodářství ČSR na jaře 1946. *Sborník národohospodářských statí*. Praha: Svoboda, 1946.

místní obchody, pohostinství a řemeslné dílny, což vyvolávalo deficit ve službách pro obyvatelstvo. V pohraničí, kde byl situován těžký průmysl a hornictví, musel být dokonce úbytek pracovních sil nahrazován nuceně nasazovanými internovanými Němci, z nichž řada nakonec získala statut odborníků a specialistů, čímž se vyhnuli odsunu, byť pak ještě řadu let žili v postavení jakýchsi ne zcela plnoprávných občanů a mnozí se v 60. letech vystěhovali do SRN.<sup>209</sup>

Vláda vzešlá z parlamentních voleb konaných v květnu 1946 vyhlásila svůj program, označovaný jako Budovatelský. Otázky regionální politiky v něm byly zmiňovány jen okrajově, např. v pasážích týkajících se zanedbaných českých okresů, jejichž rozvoj měl být zajištěn mechanizací a elektrifikací zemědělství.

Důležitou součástí vládního programu se stal nárys dvouletého hospodářského plánu na léta 1947–1948, který byl vyhlášen jako zák. č. 192/1946 Sb., o dvouletém hospodářském plánu. Jeho hlavní cíle byly formulovány v § 1 tak, že se v jeho rámci měla dokončit obnova ekonomiky narušené válkou, v průmyslu překročit do konce roku 1948 o 10 % úroveň výroby roku 1937 a v zemědělství dosáhnout předválečnou úroveň. Ve stavebnictví měl být opatřen potřebný počet bytů, rozvíjena investiční výstavba velkých a dopravních staveb. Mezi úkoly plánu náleželo přispět k vyrovnání hospodářské úrovně Slovenska s českými zeměmi a povznést hospodářsky slabé české regiony. Současně se při plnění těchto základních úkolů měla přiměřeně zvyšovat celková výroba spotřebních statků.

V oblasti průmyslu a zemědělství stanovil sice plán řadu konkrétních cílů v tunách, kusech, počtu dopravních prostředků pro zajištění veřejné dopravy atd., nikoli však konkrétní úkoly pro jednotlivé resorty. Dílčí úkoly, prostředky k jejich splnění a způsob jejich dalšího rozvrhu měla stanovit vláda, kontrolou plnění plánu byl pověřen zvláštní výbor Ústavodárného shromáždění.<sup>210</sup>

Za hospodářsky slabé české regiony označil zákon v § 8 jižní Čechy, střední Povltaví a Podbrdsko, Českomoravskou vysočinu, Valašsko a Slovácko. Konkrétní způsoby a formy pozvednutí jejich úrovně stanoveny nebyly, pouze se

---

<sup>209</sup> Již méně známou skutečností je, že odsun znamenal likvidaci několika prvotřídních koncertních těles s dlouhodobou historií např. v Karlových Varech, Mariánských lázních nebo Německé filharmonie, jejichž mnozí členové zasedli již v roce 1946 do lavic Bamberkých symfonií, orchestru, který dnes patří mezi přední německé symfonické sbory.

<sup>210</sup> Současně však byla vláda zmocněna, aby nařízením činila opatření nutná ke splnění úkolů dvouletého plánu, pokud k nim není třeba nového zákona. Jestliže by nastala podstatná změna v předpokladech, za nichž byl dvouletý plán sestaven, nebo by to vyžadovaly jiné závažné důvody, mohla vláda dotčené úkoly a opatření k provedení dvouletého plánu stanovit nově nařízením (§ 16 zákona o dvouletém hospodářském plánu). Tak se stalo např. vládním nařízením č. 231/1947 Sb. nebo vládním nařízením č. 189/1947 Sb., většina úkolů byla konkretizována vyhláškami rezortních ministrů, publikovaných v Úředním listě.



obecně stanovilo, že do těchto regionů bude přemístěn, resp. zde založen průmysl, který bude využívat místní surovinové zdroje a pracovní síly. Plán dále předpokládal, že budou provedeny odborné průzkumy za účelem využití lignitu, nafty, zemních plynů a surovinových zdrojů a také výzkumné a projekční práce pro nová energetická díla. Celkově měla být v těchto částech republiky investována částka 4,95 miliardy Kčs, která byla v roce 1947 zvýšena na 5,7 miliardy Kčs. S bezprostřední účastí na realizaci dvouletky se v její zákonné úpravě s národními výbory sice nepočítalo, prakticky se na něm však podílely v rámci plnění svých běžných úkolů.

Mezi důležité předpoklady k naplnění plánovaných úkolů měla sloužit národní mobilizace pracovních sil (§ 9 zákona), v jejímž rámci mělo být do průmyslu, stavebnictví, zemědělství a lesnictví včleněno a přesunuto bezmála 600 tisíc osob, s tím, že preferována měla být dobrovolnost a administrativní metody podle předpisů o pracovní povinnosti, přicházely v úvahu až v případě, pokud by se plánovaných čísel nepodařilo dosáhnout jinak a přesuny se měly vždy dít citlivě.

Hlavní cíl dvouletky, tedy vrátit úroveň národního hospodářství na stav k roku 1937, byl v jeho celku splněn, nikoli ovšem v jeho jednotlivých segmentech, lépe se dařilo průmyslu (byť i zde se objevovaly problémy způsobené nedostatkem kvalifikovaných sil, jak tomu bylo např. ve sklářství), zatímco stavebnictví a zejména zemědělská výroba jako celek stagnovaly. Řešení problémů nemohlo být ovšem vždy nalezeno v horizontu dvou let a vyžadovalo si delší období.<sup>211</sup> Tím měl být pětiletý plán, který navazoval na dvouletku, jehož příprava byla zahájena ještě v roce 1947, ale dokončena až po převratu v únoru 1948, kdy již neexistoval prostor pro svobodnou diskusi odborníků ani politiků.

## 2

### Léta 1948–1960

Již z názvu zákonodárního sboru, který vzešel z parlamentních voleb konaných v květnu 1946, jímž bylo ústavodárné (nebo Ústavodárné) Národní shromáždění, bylo patrné, že jeho hlavním úkolem mělo být přijetí základního zákona republiky (čl. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění). Původně se předpokládalo, že návrh ústavy připraví jako tradičně vláda, nicméně ještě v roce 1946 byl přijat zákon č. 197 Sb., podle něhož měl

---

<sup>211</sup> PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 225 a následující.

osnovu ústavy vypracovat 36členný ústavní výbor parlamentu, složený podle zásady poměrného zastoupení politických stran. Jeho jednání byla od počátku intenzivní a bouřlivá a v tomto duchu probíhala ještě na počátku února 1948, po převratu, k němuž došlo 25. února, však kritické debaty zmizely, protože schvalování textu se nadále dělo již jen v režii vítězné politické strany.<sup>212</sup>

Ústava byla publikována jako ústavní zák. č. 150/1948 Sb. a podle dne, kdy byla symbolicky vyhlášena, byla označována jako Ústava 9. května. Vystihuje ji charakteristika, podle níž existovaly zásadní diskrepance mezi ústavními poměry *de iure* a *de facto*. Text ústavy totiž v mnoha ohledech formálně odráží poměry před únorovým převratem, kdy byl připravován, ale postupně byl opakovaně měněn a doplňován, a ještě více masově a systematicky porušován svévolnou interpretací a nerespektováním jeho obsahu.<sup>213</sup> V praxi se stal určující fakt, že komunistická strana získala monopol moci ve všech mocenských orgánech a na všech jejich úrovních a mohla si tak legalizovat v podstatě cokoli.<sup>214</sup>

Pokud se týče regionální politiky, mohlo její regulaci provádět Národní shromáždění v rámci svojí zákonodárné pravomoci, která ovšem nebyla v ústavě blíže vymezena a jen omezeně byla formulována tzv. zákonná výhrada, tedy okruh záležitostí, které mohly být řešeny jen zákonem, která však byla v praxi „pružně“ redukována. Zásadní význam zde měla vláda, která měla pravomoc vydávat k provedení zákona nařízení, což bylo důležité právě v oblasti regionální politiky. Flagrantní výraz porušení zásad právního státu představoval stručný ústavní zák. č. 47/1950 Sb., na jehož základě získala vláda, jak se říkalo v § 1, v zájmu pružného a účelného přizpůsobování veřejné správy běžným úkolům, oprávnění zřízovat a rušit ministerstva, slovenská pověřenectva a jiné orgány veřejné správy a upravovat jejich působnost. Na tomto základě vláda v dalších letech (až do roku 1960, kdy byl tento ústavní zákon zrušen) zřizovala, někdy až chaoticky, úzce specializovaná ministerstva, jejichž prostřednictvím centralizovaně a detailně řídila stát, zejména národní hospodářství a formovala tak i regionální politiku.<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> MATES, P. Vývoj volebního práva v letech 1945–1989. In: *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum 2004, s. 222–223.

<sup>213</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges 2015, s. 223–226.

<sup>214</sup> V důvodové zprávě k ústavě bylo výslovně proklamováno, že jejím východiskem je jednota lidové moci a odmítání dělby státní moci.

<sup>215</sup> Např. v období let 1948–1954 existovalo ministerstvo těžkého průmyslu, těžkého strojírenství, potravinářského průmyslu, techniky, stavebního průmyslu, paliv a energetiky, hutního průmyslu a rudných dolů, lesů a dřevařského průmyslu, chemického průmyslu, staveb-

Mimo rámec ústavy bylo dále zmocnění vlády obsažené v § 42 zák. č. 241/1948 Sb., o pětiletém plánu, podle něhož mohla svým nařízením činit i taková opatření nutná ke splnění úkolů pětiletého plánu, k nimž by jinak bylo třeba zákona, které se jí navíc dostalo jen běžným zákonem.<sup>216</sup> Tohoto zmocnění využívala vláda poměrně hojně, a to dokonce i ke zřizování státních orgánů, jakými byla státní arbitráž (nařízení vlády č. 47/1953 Sb.), ministerstvo státní kontroly (nařízení vlády č. 73/1951 Sb.) a státní energetická inspekce (nařízení vlády č. 47/1952 Sb.) nebo takovým opatřením, jakými bylo nucené převádění na jinou práci (nařízení vlády č. 43/1952 Sb., o rozmisťování odborných pracovníků), omezování možnosti ukončit pracovní poměr (nařízení vlády č. 52/1953 Sb. o opatřeních proti fluktuaci a absenci) a řízení státní mzdové politiky (nařízení vlády č. 27/1951 Sb., o řízení státní mzdové politiky a zřízení státní mzdové komise).

Nositelům a vykonavatelům státní moci v obcích, okresech a krajích se staly národní výbory. Podle § 124 ústavy měly vykonávat pro dané území veřejnou správu ve všech jejich oborech, mezi jinými se měly podílet na vypracování a realizaci jednotného hospodářského plánu a v jeho rámci plánovat a řídit hospodářské, sociální a kulturní budování na svém území. Třebaže ústava v § 130 stanovila, že výkon veřejné správy má být účelně decentralizován, ve skutečnosti šlo u národních výborů o dekoncentraci, protože jako zásada platilo, že národní výbory nižšího stupně jsou v celém rozsahu podřízeny národnímu výboru vyššího stupně a celkově pak orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra, resp. od roku 1953 přímo vládě, aniž vykonávaly územní samosprávu.

Toto jejich postavení bylo ještě podtrženo tím, že záhy ztratily svoji ekonomickou samostatnost. Podle § 149 ústavy měly totiž disponovat tzv. komunálním vlastnictvím, které představovalo jistý náznak bývalého samosprávného postavení územních celků. Zpočátku byly v právní úpravě (zák. č. 199/1948 Sb.) sice komunální podniky ještě vymezeny jakožto národní majetek v rukách svazků lidové správy, ovšem již podle vládního nařízení č. 90/1950 Sb., o správě národního majetku, se národní výbory staly jen správci tohoto majetku a tento

---

ních hmot, energetiky a místního hospodářství, v letech 1954–1960 bylo ministerstvo lesů a dřevařského průmyslu, výkupu, strojírenství, těžkého průmyslu, paliv a energetiky, hutního průmyslu a rudných dolů, lehkého průmyslu, chemického průmyslu, energetiky, přesného strojírenství, automobilového průmyslu a zemědělských strojů a všeobecného strojírenství (mnohá z nich ovšem měla jen krátkou dobu trvání).

<sup>216</sup> Vláda sice byla povinna takové nařízení předložit do jednoho měsíce ode dne jeho vyhlášení Národnímu shromáždění a pokud by toto odepřelo jej schválit, pozbývalo platnosti. S ohledem na dobové poměry však nebylo možno očekávat, že by Národní shromáždění tuto kontrolní pravomoc reálně vykonávalo.

trend byl záhy dovršen zák. č. 167/1950 Sb., o komunálních podnicích, který prohlásil hned v § 1 komunální podniky jako formu státního podnikání obdobnou národním podnikům. K omezení jejich samostatnosti přispěl rovněž zák. č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, podle něhož se rozpočtové výdaje a příjmy národních výborů staly výdaji a příjmy jednotného státního rozpočtu (§ 4 zákona), jehož prostřednictvím tedy mohly být plně regulovány.

Jak patrně neexistovaly od samého počátku právní, ekonomické ani politické předpoklady k tomu, aby národní výbory mohly realizovat samostatnou regionální politiku.

Mezi nejvýznamnější změny, k nimž v tomto období došlo, byla komplexní reforma organizace územní správy. K 31. 12. 1948 zanikly země a zák. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, bylo území republiky rozděleno na 19 krajů, 13 v českých zemích a 6 na Slovensku, a to podle souvislého území okresů, jejichž počet se poměrně radikálně zvýšil na 270, jejichž centra byla situována do ekonomických a kulturních středisek daného okresu.<sup>217</sup> Reforma byla motivována jak hledisky ekonomickými, tak politickými. Značný význam při koncipování krajů mělo úsilí o snížení regionálních rozdílů a podpora rozvoje především ekonomicky vymezených periferních oblastí, což bylo v souladu s tehdejšími záměry na zajištění rovnoměrného rozvoje celého území státu.<sup>218</sup> Třebaže je i v současnosti hodnocena promyšlenost a důkladnost přípravy reformy kladně, nelze přehlédnout, že důvodem k vytvoření relativně malých krajů bylo nepochybně i to, že takové celky nemohly představovat významnější oponenty vůči centrální moci, jakkoli docházelo k přesouvání působnosti z centrálních orgánů na národní výbory, a to i nižších stupňů.<sup>219</sup> Nutno ovšem zdůraznit, že se to nejednalo o decentralizaci, ale dekoncentraci pravomocí a působností, protože národní výbory jakožto orgány státní správy byly řízeny ústředními orgány.

---

<sup>217</sup> Jejich výčet byl obsažen v nařízení vlády č. 3/1949 Sb., o územní organizaci okresů v českých zemích. Vnitřní organizaci okresních národních výborů upravilo nařízení vlády č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech, a to na obdobných principech, jako byly krajské národní výbory. Celá soustava národních výborů byla dokončena přijetím vládního nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů, před nímž ještě krátce působili újezdní tajemníci, kteří se měli starat o co neúčinnější zapojení místních národních výborů do budovatelského úsilí státu, zajišťovat jednotnost místní správy s okresní správou a pomáhat místním národním výborům při plnění úkolů jednotného hospodářského plánu a jiných celostátních úkolů (vládní nařízení č. 72/1949 Sb., o újezdních tajemnicích).

<sup>218</sup> <https://www.mvcr.cz/soubor/katalog-k-vystave-100-let-promen-hranic-nasich-regionu.aspx>; LUKÉŠ, Z. a kol., cit. práce, s. 83–84.

<sup>219</sup> Viz např. vládní nařízení č. 305/1948 Sb. a vládní nařízení č. 116/1949 Sb.

Celá státní správa byla budována na základě principu tzv. demokratického centralismu, mezi jehož oficiální principy patřilo centrální řízení ekonomických i sociálních procesů a plánování celospolečenských otázek a jeho spojení s iniciativou místních orgánů, tj. národních výborů v otázkách lokální a regionální povahy, odpovědnost státní správy zastupitelským sborům a podřízenost monokratických orgánů kolegiálním a zapojení lidu do výkonu správy.<sup>220</sup> Reálně ovšem představoval tento princip kvadraturu kruhu, protože obě tyto zásady stojí již pojmově v protikladu. Zcela dominujícím prvkem byla od roku 1948 více či méně strohá centralizace řízení všech ekonomických, politických a ostatních sociálních procesů, a pokud snad byla povolena iniciativa místních orgánů nebo zapojení občanů do výkonu správy, dělo se tak v mantinelech, které byly stanoveny shora a podle linie nekontrolovatelně určované vedením, resp. aparátem KSČ.

Období po únorovém převratu bylo charakteristické upevňováním moci vítězné garnitury. Vycházelo z tzv. velitelského principu, což znamenalo, že společnost byla centralizovaně řízena stranickými byrokraty, leckdy postrádající potřebnou odbornou kvalifikaci. Výrazně byla omezena kompetence všech nižších složek státního aparátu, včetně národních výborů. Samostatnost ztratila i podniková sféra, která se stala plně závislou na ústředních správních orgánech, které ovšem neměly reálnou představu o situaci na regionální a lokální úrovni.

Orientace na těžký průmysl a jeho militarizace omezovaly možnost čerpání zdrojů pro růst životní úrovně, na jedné straně stagnovala osobní spotřeba, resp. docházelo k jejímu snižování, současně se zvyšovala společenská potřeba v podobě výdajů státu na školství, kulturu, sociální zabezpečení atd., byť jejich kvalita byla mnohdy na nízké úrovni a spíše zaostávala.<sup>221</sup> Rychle se rozvíjející investiční výstavba vedla k přexponování rozestavenosti a prodlužování lhůt její realizace, tempo hospodářského rozvoje bylo sice vysoké, ale docházelo k odvětvovým a regionálním disproporcím. Dlouhodobým cílem toho, co lze označit jako regionální politiku státu, bylo v tomto období sice vyrovnání historicky vzniklých rozdílů v úrovni oblastí, ale to především v rovině ekonomické, přičemž důraz byl kladen na povznesení úrovně Slovenska a méně již zaostávajících regionů v západní části republiky.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> ADAMOVI, K., KRÍŽKOVSKÝ, L., ŠOUŠA, J., ŠOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*. Praha: C. H. Beck, s. 41.

<sup>221</sup> PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 264–265.

<sup>222</sup> ROZSYPAL, K. *Československé národní hospodářství po 2. světové válce*. Praha: Orbis 1974, s. 17; plánována byla i produktivita práce a další kvalitativní ukazatele, jejichž pohyb se ovšem nedá naplánovat, totéž se objevovalo i v dalších pětiletých plánech.

Z hlediska regionální politiky měl zásadní význam první dlouhodobý, později označovaný jako střednědobý plán, jehož právním základem byl zák. č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky (zákon o pětiletém plánu), který byl ještě ve svém průběhu modifikován ve prospěch maximalizace tempa růstu a detailizace tzv. jmenovitých direktivně stanovených úkolů, které určovaly odvětvové orgány. Výrazem tohoto směřování bylo, že z původních 100 jmenovitých výrobních úkolů bylo již v roce 1949 400 a o rok později bezmála trojnásobek. Závazně byly schvalovány také plány krajských národních výborů.<sup>223</sup> V praxi to vypadalo tak, že vláda stanovila úkoly ministerstvům, která je rozepisovala na nižší složky a ty postupovaly stejně vůči podřízeným stupňům, aniž by jim byl dán prostor ke korekcím. Vzhledem k tomu, že se takto detailně stanovené úkoly nedařilo plnit, byla hledána východiska v častých reformách, které však chaos jen zvyšovaly.

K proklamovaným cílům plánu patřilo již zmíněné úsilí o postupné vyrovnávání hospodářské úrovně oblastí, které mělo směřovat k vyváženému rozvoji životní úrovně ve všech oblastech státu. Toho mělo být dosaženo účelným oblastním rozvrhem výrobních a investičních úkolů pětiletého plánu, v jehož rámci se měly umísťovat výrobní a investiční úkoly především do hospodářsky slabých oblastí, zajistit rozvoj měst, obcí, dbát, aby rozvoj měst a obcí byl plánován podle novodobých zásad jejich budování atd. (§ 29 zákona). Jak patrné, byly všechny direktivy a záměry plánu stanoveny jen obecně ba vágně, a bylo tak na prováděcích předpisech vlády a ústředních správních úřadů jak, či dokonce zda je vůbec budou realizovat.

K provedení plánu měla vláda svým usnesením stanovit roční, resp. i čtvrtletní prováděcí plány, jimiž se určovaly úkoly připadající na tato období, na jejichž vypracování se měly podílet národní výbory, které měly dále, opět neurčitě, stanovené úkoly, totiž plánovat a kontrolovat budování na svém území, a to na základě směrnic a pokynů nadřízených národních výborů a orgánů. Krajským, případně okresním národním výborům bylo uloženo, aby si zřídily orgány oblastní plánovací služby, které se při vypracování oblastních plánů měly opírat o přímou účast a iniciativu pracujícího lidu a pléna národních výborů. Ty byly zřízeny na základě vládního nařízení č. 303/1948 Sb., o plánovacích refe-

<sup>223</sup> RYCHTAŘÍK, R. *Územní proporce v hospodářství řízeném národními výbory*. Praha: Svoboda 1968, s. 6–7; autor tento problém shrnul do věty, která zapadala do dobové rétoriky, ve skutečnosti však byla kritikou poměrů, když konstatoval, že zdroje vnitřní akumulace nebyly rozdělovány podle místa nebo odvětví, ale byly vytvářeny podle potřeb centrální strukturované politiky. ROZSYPAL, K. a kol. *Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování*. Praha: Nakladatelství technické literatury, Vydavatelstvo technickej a ekonomickej literatury, 1979, s. 431–432.

rátech krajských národních výborů, jejichž úkolem bylo, mimo jiné, sestavovat v rámci jednotného hospodářského plánu a na podkladě dílčích plánů ostatních referátů plán úkolů a vypracovávat vlastní krajský plán. V roce 1952 byly nahrazeny plánovacími komisemi (vládní nařízení č. 42/1952 Sb.), které měly např. vypracovávat návrhy perspektivních ročních plánů hospodářství kraje, bilanci pracovních sil, připravovat návrhy výstavby měst a obcí a návrhy na rozmístění výrobních jednotek.

Z analýzy úkolů, které byly právními předpisy svěřeny národním výborům, je patrné, že jejich jádro bylo svěřeno okresním národním výborům, jejichž územní působnost ovšem nebyla dostatečně velká na to, aby bylo možno jejich činnost chápat jako vytváření regionální politiky. Pokud šlo o krajské národní výbory, lze u nich označit jako formování regionální politiky to, že měly plnit úkoly např. v oblasti územního plánování, veřejných silnic a omezeně bytové a investiční výstavby a dopravy. Stanovené úkoly ovšem neplnily samostatně, ale na základě direktiv centrálních orgánů čili jako dekoncentrované orgány státu.

Vzhledem k disproporcím, které se objevily v závěru pětiletého plánu, vzniklo ve společnosti napětí, kterému se stranické a státní orgány snažily čelit jeho korekcemi, jejichž cílem bylo zvýšení životní úrovně, větším důrazem na rozvoj spotřebního průmyslu a služeb obyvatelstvu, zvyšování reálných mezd apod.<sup>224</sup> Následně pak nebyl vyhlášen další pětiletý plán, ale na léta 1954 a 1955 dva roční, tzv. konsolidační plány, které ovšem nemohly, právě proto, že šlo o krátkodobé plány, podstatněji řešit směřování regionální politiky státu. Jistou výjimku v tomto směru představovala oblast zemědělství, kde v lednu 1954 schválila vláda dokument o dosídlení některých českých pohraničních okresů, k jehož realizaci byla přijata opatření k zajištění počtu pracovních sil, jejich ubytování, zlepšení odměňování, zvýšení úrovně služeb a další. Na druhé straně však byla od roku 1951 v krajích sousedících s SRN a Rakouskem zřízena tzv. zakázaná pásma, v nichž nesměl nikdo trvale bydlet, což vedlo k vysídlování nejen zemědělců, ale i dělníků průmyslových závodů a následné demolici celých vesnic, v čemž se pokračovalo i ve druhé polovině 50. let.<sup>225</sup>

V roce 1953 bylo rozhodnuto přijmout novou komplexní právní úpravu národních výborů. Návrh reformy byl sice formálně předložen k tzv. všenárodní diskusi, ale pro tu byl vyhrazen tak krátký čas, že neměla praktický význam. V příštím roce pak byly přijaty tři základní předpisy a to: ústavní zá-

<sup>224</sup> Zevrubněji k tomu KAPLAN, K. *Československo v letech 1953–1966*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství 1992.

<sup>225</sup> TOPINKA, J., cit. práce, s. 555–556.

kon o národních výborech (zák. č. 12/1954 Sb.), zákon o národních výborech (zák. č. 13/1954 Sb.) a zákon o volbách do národních výborů (zák. č. 14/1954 Sb.).

Ústavní zákon vymezil národní výbory jen obecně, spíše v podobě ideové proklamace, jako místní orgány státní moci pracujícího lidu Československa a nejšířší organizaci pracujících, což se v různých variantách opakovalo i v dalších předpisech o národních výborech. V podobném duchu byly dobovou dikcí formulovány i jejich úkoly, když jim bylo stanoveno řídit v příslušných obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu podle směrnic vlády a zákonů republiky, starat se o to, aby byly stále lépe a plněji uspokojovány rostoucí hmotné a kulturní potřeby pracujících a pečovat o člověka a jeho blaho a upevňovat důvěru pracujících k orgánům lidově demokratického státu.

Zachována byla soustava národních výborů v členění na krajské, okresní a místní; novinkou bylo vytvoření městských a obvodních národních výborů, které nahradily dosavadní jednotné národní výbory spojující města s jejich venkovským okolím. Nezměněna zůstala podřízenost národních výborů jako celku národním výborům vyšších stupňů, resp. vládě. Pojem národní výbor byl přitom v zákoně použit ve dvojím smyslu, jednak pro označení těchto orgánů a současně také jejich pléna. Volební období všech stupňů a druhů národních výborů bylo stanoveno na tři roky a zakotvena byla jejich kontrola a odvolatelnost voliči, což ovšem nebylo nic, než jedna z dobových prázdných proklamací.

Zákon o národních výborech vycházel z třístupňové soustavy organizace místní správy odpovídající územnímu členění státu, když v § 1 stanovil, že orgány státní moci v krajích, okresech a obcích jsou národní výbory. Jako druhy národních výborů byly v obcích městské a místní národní výbory, v hlavním městě Praze a v Bratislavě ústřední národní výbory, v Praze, Bratislavě a v krajských městech obvodní národní výbory.

Pravomoci a působnosti byly bez diferencí pro jednotlivé stupně a druhy určeny jen zcela obecně a jejich konkrétní rozsah byl tak určován centrálními orgány, a to nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vlády a ústředních orgánů státní správy. Náležely mezi ně mimo jiné úkoly řídit hospodářství místního významu, pečovat o plánovitou údržbu a výstavbu veřejných zařízení, sloužících obyvatelstvu, o údržbu a výstavbu bytového majetku, starat se o zásobování obyvatelstva a o hospodářský a kulturní rozkvet a vzestup svého území.

Nejvyšším orgánem národních výborů bylo jejich plénum, do jehož výlučné působnosti náleželo mimo jiné i schvalovat plán rozvoje hospodářství daného území, rozpočet a účetní výkazy. V praxi však bylo těžiště výkonu správy v rukou výkonných orgánů národních výborů, jimiž byla rada a odbory a správy rad, které zřizovalo plénum národního výboru. U těchto orgánů platila zásada dvojí podřízenosti: rada byla podřízena plénu svého národního výboru a současně



radě národního výboru vyššího stupně, resp. vládě, odbory a správy rad radě příslušného národního výboru a vedoucímu obdobného odboru nebo správy rady národního výboru vyššího stupně a příslušnému ústřednímu úřadu, jimž byly podřízeny. Centralistická koncepce organizace místní správy byla posilována tím, že ústřední úřady mohly se souhlasem vlády zřizovat při národních výborech sobě podřízené správy a ustavovat a zprošťovat jejich vedoucí.

Mimo to si mohly národní výbory volit ze svých členů a „širokých vrstev pracujícího lidu“ stálé komise, které však neměly rozhodovací pravomoc a nesměly přímo zasahovat do činnosti odborů a správ ani jiných orgánů.<sup>226</sup>

V roce 1954 se konaly první přímé volby národních výborů, o jejichž výsledcích samozřejmě nebylo v dobových poměrech předem pochyb. To mimo jiné zajišťovaly pokyny Ústřední volební komise, aby neplatné hlasy byly rozděleny mezi všechny volební okrsky daného obvodu a v doplňovacích volbách do místních národních výborů se prováděly tzv. opravy chyb sčítání, čím se potřebným způsobem korigovaly výsledky voleb. Duchu doby odpovídalo, že se jich účastnilo 99,2 % oprávněných voličů, z nichž bezmála 93 % hlasovalo pro navržené kandidáty.<sup>227</sup>

Nová úprava národních výborů nicméně obrat v postavení a činnosti národních výborů nepřinesla. Stále platil model, podle něhož o věcech, které měly na místní a regionální úrovni obstarávat, jako bylo školství, místní ekonomika, služby, urbanistika, nemluvě již o ochraně životního prostředí, bylo rozhodováno na úrovni ústředních orgánů a národní výbory jen prováděly jejich rozhodnutí, takže pro koncipování vlastní regionální politiky jim nezbyval žádný prostor.

Tento stav vyvolával nezájem občanů o veřejné dění, pasivitu, ale současně též vzrůstající nespokojenost. Vedení KSČ na to sice na celostátní konferenci v červnu 1956 reagovalo kritikou přílišného centralismu a pokynem, aby správa, zejména na úseku školství, kultury a zemědělství týkající se krajů, byla přenesena na národní výbory a resortní ministerstva si měla ponechat pouze pravomoc kontrolní a normotvornou, nicméně již o dva roky později konaný XI. sjezd KSČ mohl jen konstatovat, že závěry konference se neplní.

<sup>226</sup> Specifické postavení měly povinně zřizované plánovací komise, orgány rad národních výborů. Zákon jejich postavení ani úkoly nijak blíže nevymezoval, pouze vágně stanovil, že jde o objektivní orgány.

<sup>227</sup> Jak vypadala reálná situace dokresluje to, že do výsledků parlamentních voleb, které se konaly současně, zasáhlo přímo politické byro KSČ, když prohlásilo, že není myslitelné, aby výsledky na Slovensku byly lepší než v českých krajích a dalo pokyn, aby došlo k jejich úpravě. Protože celostátní průměr byl 97,8 % hlasů odevzdaných pro kandidáty Národní fronty, bylo stanoveno, že v českých krajích bude pro 98 % hlasů a potřebným způsobem se upraví výsledky voleb na Slovensku (MATES, P., cit. práce, s. 230).

Základním problémem zůstávala představa vedoucích politických a státních funkcionářů, že lze více či méně detailně centrálně plánovat a řídit nejen ekonomiku, ale i ostatní sociální procesy, a to navíc za situace, kdy se vycházelo z nepřesných a zastaralých čísel a metodik, které se často měnily.

Typickým příkladem byla v tomto ohledu bytová výstavba, která se sice těšila podpoře vlády, ale deficit, který zde narostl již během II. světové války, se nepodařilo vyplnit. Výstavba se soustřeďovala jen do některých regionů, vesměs těch, kde byla důležitá průmyslová výroba, nebo šlo o politická centra, v nichž byly byty přednostně přidělovány vybraným kategoriím státních zaměstnanců z řad bezpečnostních složek, armády nebo vedoucích stranických a státních funkcionářů. Navíc se národní výbory v honbě za splněním předepsaných plánovaných úkolů orientovaly v prvé řadě na výstavbu nových bytů a v důsledku toho jim chyběly prostředky a kapacity na zajištění občanské vybavenosti a obnovu starých bytů.<sup>228</sup>

Bytovou výstavbu měly ve svých obvodech provádět především národní výbory; mimo to se počítalo s tím, že ji budou zajišťovat národní podniky a podniky místního průmyslu a komunálního hospodářství pro ubytování svých zaměstnanců a také ústřední úřady a jiné orgány státní správy, dále družstva a jednotlivci výstavbou rodinných domků. Vyjímaje bytů družstevních a tzv. podnikových a samozřejmě rodinných domků, byl veškerý taktó vytvořený bytový fond národním majetkem, s nímž hospodařily národní výbory, a to především okresní.<sup>229</sup>

Situaci nepomohlo řešit ani vyvlastňování soukromých činžovních domů, které bylo prezentováno jako krok, mající přispět ke zvyšování životní úrovně pracujících, tím, že bude zlepšována úroveň jejich bydlení (§ 1 zák. č. 71/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některého soukromého domovního majetku).<sup>230</sup> Podle tohoto zákona, nemohl-li majitel svoje domy udržovat, což bylo běžné, protože jim, s ohledem na nízké nájemné chyběly finanční prostředky a také nebylo nikoho, kdo by opravy provedl, došlo k jejich vyvlastnění do státního vlastnictví. Ani stát se však nedokázal postarat o jejich rekonstrukci, ba ani údržbu, takže došlo k masivnímu chátrání bytového fondu v podstatě ve všech městech.

---

<sup>228</sup> V průběhu 60. let měl být tento nedostatek vykryt akcí Zvelebování obcí občanskou svépomocí, tzv. akce Z, kdy dobrovolnými brigádami občanů v jejich volném čase byla hlavně ve městech stavěna dětská hřiště, pečováno o zeleň, později také sportovní a kulturní zařízení, školky apod.

<sup>229</sup> Viz zák. č. 106/1953 Sb., o bytové výstavbě, udržování a správě bytového majetku a jejich financování; podrobnosti stanovila např. vyhláška č. 236/1954 Úř. l., o bytovém hospodářství národních výborů.

<sup>230</sup> RYCHTAŘÍK, R., cit. práce, s. 21 a následující; PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 347.

Snaha řešit nedostatek bytů svépomocnou výstavbou rodinných domků a družstevních bytů se odrážela v tom, že celé rodiny ztratily i na několik let prakticky veškerý volný čas.

Stát přímo řídil i sektor tzv. místního hospodářství, a to prostřednictvím ministerstva pro místní hospodářství a krajských národních výborů, kam spadala mimo jiné místní doprava, oprava domovního fondu nebo různé služby, byť zde nakonec muselo dojít k jistému uvolnění a dekoncentraci, když výkon správy byl přenesen na nižší stupně národních výborů.

V zájmu řešení nedostatku služeb, což byl chronický a stále narůstající problém měst a obcí, byl v roce 1957 přijat zák. č. 73 Sb., o místním hospodářství, který umožňoval k zajišťování služeb, oprav, údržby a výroby místního významu, aby národní výbory všech stupňů a druhů zřizovaly podniky místního hospodářství, rozpočtové organizace místního hospodářství a drobné provozovny (v praxi toto oprávnění využívaly především místní a městské národní výbory). Vlastníkem majetku těchto podniků byl ovšem stát a podniky byly jen jeho správci, byť ovšem o náplni jeho činnosti a obsazení vedení podniku rozhodoval příslušný národní výbor.

Centrálně řízen byl i vnitřní obchod, a to ministerstvem pro vnitřní obchod, které svými správami detailně určovalo, které podniky budou v místech a jaký sortiment bude k dispozici. Tím se nutně násobily problémy v zásobování i běžným spotřebním zbožím, kterého navíc byl, s ohledem na „ocelovou orientaci“ ekonomiky, nedostatek. V důsledku toho také nedocházelo k nezbytné modernizaci obchodní sítě ani jednotlivých obchodů, prakticky neznámým pojmem byla vybavenost městských sídlišť dnešními supermarkety, což mimo jiné vedlo ke ztrátám volného času spotřebitelů, kteří museli stát fronty na zboží denní potřeby a na tzv. nedostatkové zboží, jakým byl nábytek, pračky a televizory, dokonce i přes noc.<sup>231</sup>

Další oblastí, kde se projevovaly dlouhodobé problémy, byla ochrana životního prostředí. Při orientaci na těžký průmysl, který životní prostředí významně zatěžuje, tím spíše, že je závislý na hornictví a hutní výrobě, nebylo s nutností jeho ochrany počítáno, přesněji, nikdo na počátku 50. let jeho potřebu ani nevznal. K obratu zde došlo až v polovině 50. let, kdy se začala přijímat jednak příslušná právní úprava, jednak organizační a ekonomická opatření, která měla podniky v tomto směru stimulovat.

<sup>231</sup> ČERVINKA, A. a kol. *Práce a volný čas*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1966, s. 68–70; na některé tzv. luxusní zboží, jakým byla osobní auta, byl dlouhodobě uplatňován faktický přidělový systém, když žadatel musel složit peněžní zálohu a potom i několik let čekat, až se věc vyrobí a on si ji bude moci koupit.

Obecnou úpravu představoval zák. č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Ve stručnosti lze jeho obsah shrnout tak, že příslušné státní orgány vymezily chráněná území (jimi byly např. národní parky, chráněné krajinné oblasti nebo státní přírodní rezervace), v nichž mohl orgán, který o ochraně rozhodl, určit ochranné pásmo a stanovit, která činnost zde není dovolena. K tomu posléze přibyla povinnost přizvat k řízení o územním plánu a výstavbě obcí, k řízení stavebnímu a vodohospodářskému, jakož i každému jednání, jež se svým dosahem týkalo i zájmů ochrany přírody, orgány státní ochrany přírody.

Správu v této oblasti mělo vykonávat ministerstvo školství a kultury, které bylo pověřeno řízením a dozorem a odbory kultury rad krajských národních výborů, které např. mohly určovat některé chráněné přírodní výtvořy, vedly státní seznamy ochrany přírody nebo pověřovat dobrovolné pracovníky státní ochrany přírody.

Přijímány byly rovněž sektorové zákony, týkající se jednotlivých oblastí životního prostředí. K nim patřil zák. č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství. Jeho účelem bylo zajistit udržení rovnováhy mezi kapacitou vodních zdrojů a potřebou vody a zachováním vyhovujícího stupně čistoty vody. Základním nástrojem se stal státní vodohospodářský plán schválený vládou, který byl jen směrňým plánem pro veškerá vodohospodářská opatření ve všech odvětvích národního hospodářství a základní vodohospodářská opatření při územním plánování. Zákon ukládal, aby se s vodami plánovitě hospodařilo technicky i ekonomicky nejvhodnějšími prostředky a takovými způsoby, aby byla udržena rovnováha mezi kapacitou vodních zdrojů a potřebou vody a byl zachován vyhovující stupeň čistoty vody (§ 2 zákona). Stanoveny byly podmínky, za nichž lze vody užívat, k jakým činnostem bylo třeba svolení správních orgánů a zásady ochrany vod. Státní správu na tomto úseku vykonávaly Ústřední správa vodního hospodářství (později ministerstvo lesního a vodního hospodářství) a výkonné orgány národních výborů, především krajských.

Speciální úprava neexistovala ohledně ochrany ovzduší, na niž bylo pamtováno jen v předpisech různé právní síly z oblasti hygienické a protiepidemiologické péče.

Pokud se týče ochrany půdy, byla pozornost upřena především k ochraně zemědělského fondu, jakožto nástroje zemědělské výroby, produkce potravin, nikoli však jako složky životního prostředí.<sup>232</sup> Za tím účelem bylo vydáno vládní nařízení č. 55/1951 Sb., o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu. Jeho proklamovaným účelem bylo zvýšení životní úrovně pracujících a proto „se zvyšuje zemědělská výroba“, což předpokládalo, že se

---

<sup>232</sup> PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 587.

bude „pečovat o to, aby zemědělská půda, zejména orná, byla zachována svému účelu, a nadto, aby plocha orné půdy byla plánovitě rozšiřována“ (§ 1 nařízení). Hlavní úkoly měly na tomto úseku plnit okresní národní výbory, které např. určovaly zemědělskou půdu, která má být přeměněna na ornou, nebo vydávaly souhlas s používáním orné půdy k jiným než zemědělským účelům, a krajské národní výbory, jimž zejména náleželo vypracovávat plán hospodářsko-technických úprav pozemků a zajišťovat udržení rozlohy plochy orné půdy. Přísnější podmínky pro ochranu zemědělské půdy byly stanoveny v zák. č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, kde byly v podstatě veškeré působnosti svěřeny místním a okresním národním výborům a záležitost tak byla prakticky vyňata z regionální politiky.

Regionální politiky se týkal dále zák. č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který, jak patrně, upravoval sestavování územních plánů obcí, jakožto součástí jednotného hospodářského plánu. Pořizovat je měly místní národní výbory, a to podle pokynů krajských národních výborů, zejména s ohledem na uspořádání větších území. Krajské národní výbory jim mohly závazně uložit, aby provedly i změnu nebo doplnění těchto plánů. Teprve v roce 1958 byl přijat zákon o územním plánování (zák. č. 84 Sb.), který měl být sestavován tak, aby se týkal širšího území. Výchozím podkladem měly být výhledové plány hospodářského a kulturního rozvoje jednotlivých oblastí, vypracované v rámci státního plánu rozvoje národního hospodářství. Hlavními úkoly územního plánování bylo perspektivní vymezení velikosti a organizace sídlišť řešeného území v souladu s výhledovými úkoly jeho hospodářského a kulturního rozvoje. Vymezit se měla správná velikost a rozvržení ploch pozemků pro všechny složky osídlení a ostatní účely na řešeném území, s ohledem na současnou i výhledovou potřebu a racionální využití zastavěných i nezastavěných ploch všeho druhu, navrhnout účelné časové pořadí výstavby a jiných opatření nezbytných k dosažení uspořádání území podle územního plánu atd. Podle § 4 zákona se měly podle povahy řešených úkolů vypracovávat územní plány rajónů, územní plány sídlišť a zastavovací plány. Prvé dva územní plány pořizovaly výkonné orgány krajských národních výborů, zastavovací plány investoři podle předpisů o dokumentaci staveb.<sup>233</sup>

V roce 1958 byl vydán zák. č. 63 Sb., o druhém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Republiky československé, a to na léta 1956–1960, čili regulovány byly procesy, které již dva roky probíhaly. Opět byl značně ambiciózní, hlavní pozornost byla věnována průmyslu paliv, energetiky, hutnímu

---

<sup>233</sup> Podrobnosti upravovala vyhláška Státního výboru pro výstavbu č. 153/1959 Sb., o územním plánování.

a strojírenství, kde se předpokládal růst do roku 1960 o 45–77 % (§ 1 zákona), místy značně detailní (počítalo se např. s tím, že počet lékařů se do roku 1960 zvýší o 25 % a míst v zařízeních sociální péče o 46 % ve srovnání s rokem 1955) a jinde postaven na obtížně měřitelných kritériích (např. podle § 8 zákona se měla produktivita práce v roce 1960 závazně zvýšit oproti roku 1955 v průmyslu nejméně o 35 % a ve stavebně montážních organizacích o 55 %). V souvislosti s tím, že měla proběhnout další (více méně konečná) vlna kolektivizace zemědělství, byl do zemědělství směřován značný rozsah investic, zejména v podobě techniky (konkrétně se počítalo s 46 000 traktorů a 5 100 obilních kombajnů a dalšími zemědělskými stroji).

Stejně jako tomu bylo u první pětiletky, byla vláda zmocněna, aby činila nařízeními opatření nutná ke splnění úkolů státního plánu, a to i v případech, kdy by jinak bylo třeba zákona (§ 10 zákona).<sup>234</sup>

Struktura a zejména realizace tohoto plánu se děla podle direktiv celostátní konference KSČ z června 1956, která kriticky hodnotila uplynulé období a jako strategii stanovila zjednodušení plánování, zaměření na plánování perspektivní, zvýšení funkce ekonomických nástrojů a zejména decentralizaci při plánování na úroveň podniků a národních výborů. Na tomto základě byla zahájena první ekonomická reforma, jejíž koncepce vycházela z toho, že mělo dojít ke snížení centrálního řízení, posilována měla být zainteresovanost podniků i jednotlivců na skutečných výsledcích, omezován byrokratický aparát, celkově zvýšena samostatnost podniků a posílena role nižších složek řízení, zatímco ústřední aparát se měl věnovat strategii a koncepčním otázkám.<sup>235</sup>

Přijatá reformní opatření vedla k celkovému zvýšení efektivity ekonomiky a zlepšování životní úrovně občanů, což spolu s dalšími objektivními faktory, jakými bylo zlepšování hospodářské situace zemí východního bloku, snížení mezinárodního napětí, které se odrazilo v omezení výdajů na zbrojení, což umožnilo posílit sektory zajišťující potřeby obyvatel, vyprodukovaly a to pod přímým vlivem doktríny sovětských komunistů představu, že byl dobudován socialismus a lze zahájit postupný přechod ke komunistické společnosti.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> V tomto období vláda tohoto zmocnění ovšem využívala méně často, než tomu bylo u prvé pětiletky.

<sup>235</sup> ROZSYPAL, K. a kol. Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování, cit. práce, s. 464 a následující.

<sup>236</sup> Na XXII. sjezdu KSSS, který se konal v říjnu–listopadu 1961, prohlásil tehdejší první tajemník KSSS N. S. Chruščov, že ještě naše generace bude žít v komunismu, což samozřejmě poslušně opakovali i českoslovenští komunisté.

3

Léta 1960–1968

Jejím ústavním základem se stal ústavní zák. č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Fakticky šlo o dokument spíše politické povahy, s „nízkou (až mizivou) juristickou hodnotou“, předimenzovaný ideologickými floskullemi.<sup>237</sup>

V úvodu ústavy stálo prohlášení, že socialismus u nás zvítězil, Československo je socialistickým státem a veškeré usilování směřuje k tomu, aby se vytvořily podmínky pro přechod ke komunismu. Tomu odpovídal i princip tzv. jednotné státní moci, jehož podstata tkívá v tom, že formálně se veškerá moc odvíjí od volených zastupitelských orgánů. Ekonomickým základem se stala socialistická hospodářská soustava, tvořená dvěma formami vlastnictví, tj. státním a družstevním; připuštěno bylo „drobné soukromé hospodářství založené na osobní práci a vylučující vykořisťování cizí pracovní síly“. Mimo to ústava garantovala osobní vlastnictví občanů ke spotřebním předmětům, zejména předmětům osobní a domácí potřeby, rodinným domkům, jakož i úsporám. Ústavním principem se stalo plánovité řízení národního hospodářství a demokratický centralismus, jako zásada řízení všech činností hospodářských organizací a v neposlední řadě vedoucí úloha komunistické strany.

Vrcholným orgánem státní moci se stalo jednokomorové Národní shromáždění složené z 300 poslanců, od něhož se v nějaké podobě odvíjely ostatní nejvyšší orgány státu, volilo nejen prezidenta republiky, ale také Nejvyšší soud a generálního prokurátora, odpovědná mu byla vláda, kterou jmenoval prezident republiky.<sup>238</sup>

Územní státní správu v obcích, okresech a krajích vykonávaly nadále národní výbory, které byly, v duchu doktríny všelidového státu, podle níž si je měly bezprostředně řídit jeho občané, označeny jako nejširší organizace pracujících a orgány státní moci a správy. Národní výbory měly zajišťovat komplexní rozvoj svého území, a to v souladu s celostátním hospodářským plánem, na jehož základě přijímaly plán rozvoje svého územního obvodu a formálně byla zvýrazněna jejich koordinační role vůči centrálně řízeným odvětvím na jejich

<sup>237</sup> PAVLÍČEK, V. a kol., cit práce, s. 241; GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k dějinám Československa 1960–1989, III. díl*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum 2007, s. 15–16 a 20.

<sup>238</sup> V praxi ovšem bylo fungování celého mocenského systému určováno tím, že rozhodnutí činily orgány KSČ, jejichž představitelé zastávali i vedoucí funkce ve státních orgánech na všech jejich úrovních.

území. Rovněž v jejich organizaci a fungování byl ústavně potvrzen princip demokratického centralismu.

V podstatě současně s ústavou byla připravena nová úprava územní organizace státu, která byla realizována zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, podle něhož se území republiky dělilo i nadále na kraje, okresy a obce, kraje i okresy však byly zvětšeny jejich redukcí na 10 (7 v českých zemích a 3 na Slovensku), resp. u okresů v českých zemích na 65. Oficiálně byl východiskem koncept, podle něhož mělo území krajů odpovídat ekonomicko-geografickým oblastem, které se vytvářely v průběhu 50. let a na jehož základě měla být posílena role národních výborů při řízení ekonomiky. Ve skutečnosti byly mnohdy rozhodující faktory subjektivní a okolnosti nahodilé, jako např. zastoupení určitých osobností ve vedoucích orgánech KSČ a vládě. Novou územní organizací byly přitom mnohdy narušeny tradiční a přirozené vazby v území, která se dostala do různých okresů a krajů, došlo k oslabení významu některých tradičních center, např. Olomouce, Zlína nebo Ústí nad Labem, která byla nepřirozeně přiřčena k centrům novým a porušena byla i přirozená spádovost obyvatel.<sup>239</sup> Kromě toho pokračovala likvidace historických obcí.

Základem právní úpravy národních výborů se stal zák. č. 65/1960 Sb., o národních výborech, který nabyl účinnosti jen necelý měsíc před ústavou. V úvodních ustanoveních reprodukoval formulace obsažené posléze v ústavě, jakými byla vedoucí role KSČ, vymezení národních výborů jakožto nejširší organizace pracujících a orgánů státní moci a správy v krajích, v okresech a v obcích nebo odvolatelnost poslanců.

Zákon předpokládal významné rozšíření působnosti národních výborů ve všech oblastech života, když jim v § 8 určil, aby na základě státního plánu rozvoje národního hospodářství zajišťovaly komplexní rozvoj hospodářství a kultury daných územních celků. Měly řídit všechna důležitá odvětví hospodářství a kultury, především výrobu zemědělskou, stavební a místního průmyslu, bytovou a občanskou výstavbu, silniční dopravu, vodní hospodářství, sociální, komunální a jiné služby, rozvoj školství a kultury.

K plnění těchto úkolů si mohly zřízovat a spravovat hospodářské organizace, školská, kulturní a jiná zařízení a ústavy a za tím účelem jim mohly být svěřeny potřebné části národního majetku. Výslovně jim bylo uloženo, aby pečovaly o zvelebení přírody a ochranu půdy, lesů, ovzduší a vodních toků.

Soustava národních výborů zůstala v podstatě zachována, existovaly tedy národní výbory krajské, okresní a místní, resp. městské, s tím, že způsob jejich

---

<sup>239</sup> <https://www.mvcr.cz/soubor/katalog-k-vystave-100-let-promen-hranic-nasich-regionu.aspx>



řízení, činnosti a výstavba jejich orgánů spočíval na zásadě demokratického centralismu, z něhož plynula i podřízenost nižších stupňů vyšším (§ 13 zákona).

Na rozdíl od předchozí úpravy byly působnosti a úkoly jednotlivých stupňů a druhů zákonem diferencovány. Těžiště výkonu správy bylo na okresních národních výborech, krajské stupně se měly soustředit především na řízení, koordinaci a kontrolu a zprostředkování realizace celospolečenských zájmů v kraji. Místní a městské národní výbory se měly věnovat zajišťování potřeb obyvatelstva, pečovat o služby, školská a kulturní zařízení a starat se o rozvoj zemědělské výroby (§ 15 zákona).<sup>240</sup>

Pro realizaci regionální politiky bylo stále platnou výchozí premisou, že pro řízení veškeré hospodářské a kulturní výstavby zůstával rozhodný státní plán rozvoje národního hospodářství a státní rozpočet, na jejichž základě měl každý národní výbor pro svůj obvod přijmout plán hospodářské a kulturní výstavby a rozpočet za úseky jimi řízené. Centrální plán měl krajským národním výborům stanovit objemy prostředků pouze souhrnně (výjimečně však mohl být i konkrétní pro některá odvětví) a obdobně měly postupovat národní výbory vyššího stupně ve vztahu k národním výborům nižšího stupně a vůči podnikům a organizacím, které řídí. Detailní úkoly a proporce si pak měl stanovit každý národní výbor samostatně, ovšem při dodržení ukazatelů státního plánu.<sup>241</sup>

Pravomoci a působnosti měly národní výbory zajišťovat svými orgány, které se dělily na kolegiální a odbory. Kolegiálními orgány bylo plenární zasedání, rada a komise.

Hlavním orgánem bylo plénum, složené ze všech poslanců, kteří byli voleni na čtyři roky. Vyhrazeno mu bylo stanovení obecných směrnic pro vypracování plánu a rozpočtu a jejich schvalování a přidělování prostředků k jejich plnění. Dále mělo řešit zásadní otázky související s řízením a plánováním komplexního rozvoje hospodářství na daném území a se zabezpečováním úkolů v jednotlivých odvětvích hospodářství a kultury řízených národními výbory, zřízovat, resp. rušit hospodářské a rozpočtové organizace v odvětvích řízených národními výbory a další (§ 22 zákona).

Rada byla výkonným orgánem národního výboru, ale fakticky jeho nejdůležitějším orgánem, její působnost byla stanovena obecně tak, že jí náleželo řešit

<sup>240</sup> Úkoly pro jednotlivé národní výbory byly konkretizovány ve vládním nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

<sup>241</sup> Podrobnosti upravovala vládní vyhláška č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství. O chaotičnosti situace svědčí mimo jiné i to, že tento předpis byl již v příštím roce nahrazen vládním nařízením č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství.

všechny závažnější otázky širšího dosahu, pokud nebyly vyhrazeny plenárnímu zasedání národního výboru.<sup>242</sup>

Výkonnými orgány byly odbory, jimž náleželo připravovat odborné podklady pro volené orgány národního výboru, podávat jim návrhy a zabezpečovat a kontrolovat provádění usnesení kolegiálních orgánů a řešit záležitosti, kterými je tyto orgány pověřil. Řízeny byly plénem a radou (§ 43 zákona). Princip dvojí podřízenosti výkonných orgánů, tedy příslušných orgánů svých národních výborů vyšším stupňům, zůstal zachován,

Unikátní bylo postavení a funkce komisí, které zákon označoval jako výraznou formu „přímé účasti pracujících v řešení a plnění úkolů hospodářské a kulturní výstavby, vypracovávání a zabezpečování plánu a rozpočtu národního výboru, zajišťování operativního řízení podniků, kulturních, zdravotních, sociálních a jiných zařízení“ (§ 31 zákona). Složeny byly z poslanců a „osvědčených pracovníků ze závodů, z jednotlivých zemědělských družstev, z kulturních zařízení apod.“.

Jak patrně, zračila se v této koncepci utopická představa o blížícím se zániku státu, jehož funkce měly přecházet na dobrovolné aktivity občanů, kteří si budou v době mezi prací a odpočinkem vládnout.

Protože komise mohly dávat závazné pokyny odborům a vedoucím podniků a zařízení řízených národním výborem za situace, kdy jejich členům mnohdy chyběla odbornost, a navíc neexistovala koordinace jejich rozhodování, byly jim mnohdy dávány nekvalifikované a křížící se pokyny, s nimiž si nevěděli rady. Navíc se samotné komise nutně dostávaly do závislosti na odborném aparátu odborů a rady, což celou koncepci jejich smyslu a funkcí popíralo.

Koncem roku 1960 byl přijat zák. č. 165 Sb., o třetím pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky, v jehož čele se opět objevila věta o vítězství socialismu a přechodu ke komunismu. Stejně jako u předchozích plánů, byly jeho úkoly rovněž stanoveny velmi ambiciózně, kdy se předpokládalo, že v období let 1961–1965 dojde ke zvýšení národního důchodu o více než 42 %. Co se týče regionální politiky, zůstal plán jen na nekonkrétních proklamacích týkajících se pohraničních okresů českých krajů v podobě zajišťování komplexního rozvoje jejich hospodářství, výstavby nových závodů a rekonstrukce a modernizace stávajících, zvyšování intenzity zemědělské výroby, další bytové výstavby a rozvoje školství, kultury, zdravotnictví a ostatních služeb. Podstatně se též měl zvýšit počet pracovních příležitostí v průmyslu

---

<sup>242</sup> Toto její postavení bylo dáno již tím, že se měla scházet podle potřeby, minimálně však jednou za 14 dnů, zatímco např. plénem krajského národního výboru nejméně jednou za čtyři měsíce.

a v hospodářství řízeném národními výbory. Součástí těchto opatření mělo být také dobrovolné přesídlování pracovníků z vnitrozemí do pohraničí.

V podstatě ihned se ukázalo, že plán byl špatně koncepčně založen, zejména tím, že se orientoval na extenzivní rozvoj, byl nerealistický, pokud šlo o rozložení investic a neschopnost akomodovat ekonomiku na měnící se mezinárodní poměry. Pětiletka se tak vlastně ihned rozpadla a direktiva XII. sjezdu KSČ, podle níž měla vláda předložit nový střednědobý plán na období 1964–1970, nebyla splněna, takže hospodářství bylo v několika dalších letech řízeno jen ročními plány.<sup>243</sup>

Bez ohledu na proklamace o omezení centrálního a detailního řízení ekonomiky byl zachován systém specializovaných rezortních ministerstev (např. v letech 1960–1963 existovalo devět ministerstev, v jejichž působnosti bylo řízení průmyslu, a v dalším období, tj. letech 1963–1968, jich bylo kolem deseti). Ústřední orgán, který by koordinoval regionální politiku státu, ovšem stále chyběl.

Jak patrně, společnost se ocitla v krizi, z níž se nabízela dvě východiska: zachovat stávající systém plánovaného vývoje ekonomiky, resp. sociálních procesů vůbec, s většími či menšími modifikacemi, nebo postupný přechod k tržní ekonomice, což by ovšem nutně dříve nebo později znamenalo zásadní změny v politickém systému, byť si nikdo proti němu, zejména vedoucí a řídicí roli komunistické strany, nedovolil vznést oficiálně připomínky.

V diskusích, které v souvislosti s tím probíhaly, se nicméně objevovaly na svoji dobu kritické reakce na stávající situaci.<sup>244</sup> Jejich společným jmenovatelem bylo odmítní hypertrofie direktiv ze strany centrální sféry, které potlačovaly jakékoli jiné stimuly a aktivity.

Upozorňováno bylo např. na špatný stav životního prostředí, kde po přechodném zlepšení v polovině 60. let se trend obrátil. Stávající právní úprava jeho ochrany i ochrana jeho složek nebyla totiž uplatňována buď vůbec, nebo jen nedůsledně a jeho znečišťovatelům se dařilo sankce obcházet nebo je raději zaplatili, protože pro ně bylo výhodnější plnit kvantitativní plánované ukazatele než dodržovat omezení, v čemž byli ostatně podporováni přístupem mocenských orgánů i politického vedení na všech úrovních státu. Obdobně tomu bylo, pokud

<sup>243</sup> ROZSYPAL, K. *Československé národní hospodářství po 2. světové válce*. Praha: Orbis 1974, s. 25–27; jednou z reakcí na tuto situaci byl návrat k direktivnímu systému řízení a opuštění perspektivního plánování.

<sup>244</sup> Obsahovala ji např. útlá knížka kolektivu autorů pod vedením Radovana Richty *Civilizace na rozcestí. Společenské a lidské souvislosti vědeckotechnické revoluce*, Praha: Svoboda 1966, sepsaná na objednávku ÚV KSČ, která ve své době vyvolala ve společnosti bez nadsázek přímo bouřlivé reakce.

se týče služeb, dopravy do zaměstnání, obchodu a v neposlední řadě bytové výstavby, kde se výpadek asi 400 tisíc bytů, vzniklý po rozpadu třetí pětiletky, již nepodařilo nikdy zaplnit.

V těchto poměrech byl připravován čtvrtý pětiletý plán na léta 1966–1970. Jeho ideový základ představovaly Hlavní směry zdokonalování plánovitého řízení národního hospodářství, které schválil ÚV KSČ v lednu 1965.<sup>245</sup> Výchoziskem zůstávalo i nadále celostátní plánování, které mělo být spojeno s využitím socialistických zbožně peněžních vztahů, ceny se měly tvořit přizpůsobováním výroby potřebám společnosti a posílena měla být decentralizace, resp. samostatnost, jak v oblasti hospodářských subjektů, které spolu mohly soutěžit, tak výkonu správy.<sup>246</sup>

Tomu odpovídala i formulace zák. č. 83/1966 Sb., o čtvrtém pětiletém plánu národního hospodářství Československé socialistické republiky, podle jehož § 1 plán vyjadřoval toliko základní směry a cíle hospodářského rozvoje a hlavní prostředky a způsoby k jejich dosažení a jeho hlavním úkolem bylo „pokračovat v procesu konsolidace a rekonstrukce národního hospodářství urychlením tvorby zdrojů a uplatňováním principů a nástrojů zdokonalené soustavy plánovitého řízení a technického rozvoje“. Na rozdíl od předchozích pětiletých plánů nestanovil žádné direktivní ukazatele, soustředil se především na ekonomické nástroje k jeho plnění a ponechával opatření k realizaci plánu, včetně stanovení nutných závazných úkolů a limitů a orientačních ukazatelů, na vládě (§ 9–10 zákona).<sup>247</sup>

Realizace ekonomické reformy však zůstala spíše na mrtvém bodě, protože v orgánech KSČ i ve vládní a hospodářské sféře, a to na všech jejich úrovních, existovalo dosti sil, jak jí bránit a ubránit stávající centrálně řízený model, který neohrožoval jejich pozice.<sup>248</sup>

Současně s tím byla konstatována nutnost reformy územní veřejné správy, vzhledem k tomu, že stávající model se ukazoval být jako nefunkční. Východis-

---

<sup>245</sup> Třebaže se na formulaci toho materiálu podílela řada osobností, vžil se pro něj označení Šikova reforma, podle jeho hlavního aktéra, jímž byl ředitel Ekonomického ústavu ČSAV O. Šik (o jeho genezi a zákulisí příprav viz ŠIK, O. *Jarní probuzení: Iluze a skutečnost*. Praha: Mladá fronta, Zürich: Polygon, 1990).

<sup>246</sup> ROZSYPAL, K. a kol. Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování, cit. práce, s. 475 a následující.

<sup>247</sup> V zákoně nebyla výslovně řešena otázka rozvoje oblastí, některým problémům regionální politiky byly věnovány pasáže o životní úrovni (např. pokud se týče bytové výstavby, ochrany životního prostředí nebo zlepšování služeb).

<sup>248</sup> ŠULC, Z. *Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945–1995*. Brno: Doplněk 1998.

kem pro novou úpravu byla rezoluce XIII. sjezdu KSČ z května 1966 o postavení národních výborů v socialistické společnosti. Jako základní úkoly národních výborů určila rozvoj hospodářského a kulturního života, zlepšování životního prostředí, rozšiřování služeb a rozvoj zemědělství. Hlavními články výkonu správy se měly stát místní a okresní národní výbory, krajským národním výborům bylo určeno soustředit se na zajišťování proporcionality v rámci krajů. Současně byla zdůrazněna nezbytnost centrálního řízení národních výborů ze strany Národního shromáždění a vlády.

Poprvé od roku 1948 byly národní výbory pojímány i jako orgány samosprávy, především při používání ekonomických a finančních nástrojů řízení, bez ohledu na to, že základná úprava je stále definovala jako orgány socialistické státní moci a správy.<sup>249</sup>

Základem nové právní úpravy (která, byť s četnými novelizacemi, vydržela až do zrušení národních výborů v roce 1990) se stal zák. č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

Opětovně bylo zdůrazněno, že národní výbory mají postupovat podle plánu rozvoje hospodářské, kulturní, zdravotní a sociální výstavby na svém území, nicméně byla oslabena jeho direktivnost.

Zachovány zůstaly stupně a druhy národních výborů čili místní a městské národní výbory, okresní a krajské (§ 8 zákona).

Obecně měly národní výbory vykonávat státní správu na úsecích, které se týkaly regionálního plánování, jako např. životního prostředí, územního plánování, služeb, dopravy, kultury a cestovního ruchu (§ 19 zákona). Těžiště výkonu správy leželo opět na okresních národních výborech, místní národní výbory se měly věnovat správě na úrovni lokální (školství, komunikací, obchodních sítí).

Regionální politiku koncipovaly krajské národní výbory tím, že měly zabezpečovat proporcionální rozvoj hospodářství a kulturní, zdravotnické a sociální výstavby v kraji a za tím účelem vypracovávat návrh plánu rozvoje v oblasti. Zákon zdůrazňoval, že se mají zaměřovat na stanovení základních úkolů, řešení koncepčních otázek a dozor nad plněním zákonů a směrnic ústředních orgánů, rozhodování konkrétních otázek jim mělo být svěřeno jen výjimečně (§ 28).<sup>250</sup>

Všechny národní výbory si měly sestavovat dlouhodobý a prováděcí hospodářský plán a rozpočet. Přitom platilo, že při zpracování dlouhodobého plánu

<sup>249</sup> BANĚČKOVÁ, H., BÍLEK, F., KRÁL, K. *Působnost a činnost národních výborů*. Praha: Ústav státní správy, 1968, s. 35; současně se o nich hovořilo jako orgánech samosprávného charakteru, což je *per se* protimluv, protože územní samospráva je něco odlišného od správy státní.

<sup>250</sup> SUCHÁNEK, J. *Národní výbory a rozvoj zemědělské výroby*. Praha: Svoboda, 1985, s. 81.

měly krajské národní výbory vycházet z úkolů a prostředků stanovených ze státního plánu rozvoje národního hospodářství i vlastního dlouhodobého výhledu, opřené o technicko-ekonomické koncepce a studie. Zdůrazněno bylo, že závazné úkoly jim měly být v centrálním plánu stanoveny pouze v nezbytném rozsahu (§ 30 zákona), s tím ovšem, že tento rozsah určovaly příslušné ústřední plánovací orgány. V rámci takto stanovených úkolů a limitů měly krajské, resp. okresní národní výbory stanovit závazné úkoly, dále dlouhodobé souhrnné finanční vztahy atd. národním výborům nižších stupňů.

Náznakem samostatného, či snad dokonce samosprávného postavení národních výborů bylo ustanovení § 38 zákona, podle něhož v otázkách péče o životní prostředí, bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů různými službami, rozvíjení kulturního a společenského života a vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, dále v otázkách zřizování a řízení hospodářských organizací, stanovení plánu a rozpočtu a hospodaření podle něho a některých dalších, vykonávaly národní výbory svou působnost samostatně a řídily se pouze zákony a jinými právními předpisy, nikoli tedy směrnicemi a direktivami vyšších stupňů, resp. orgánů státní správy.<sup>251</sup>

Kontrolu a řízení národních výborů svěřoval zákon vládě, což představovalo např. přípravu státního plánu a státního rozpočtu na úseku národních výborů, rozhodování o zásadních otázkách výkonu státní správy v působnosti národních výborů nebo řešení sporných otázek při uskutečňování celostátní politiky mezi krajskými národními výbory a ministerstvy a krajskými národními výbory navzájem, nikoli tedy regulaci jejich běžné činnosti.

Ústřední orgány státní správy měly zpracovávat koncepce, napomáhat s odbornou stránkou činnosti rozpočtových a příspěvkových organizací národních výborů, organizovat poradenskou službu pro národní výbory a jejich podniky a zařízení, usměrňovat racionalizaci řídicích a správních činností, aniž by zasahovaly do každodenní veřejné správy vykonávané národními výbory. V praxi toto omezení ovšem záviselo spíše na konkrétních politických poměrech než právní úpravě, která ostatně mohla být těmito orgány ovlivňována a takové intervence připouštět.<sup>252</sup>

Hlavním orgánem národního výboru bylo i nadále plenární zasedání, jemuž výlučně náleželo rozhodovat koncepční a strategické záležitosti, jako např. stanovit dlouhodobé rozvojové koncepce územního obvodu,<sup>253</sup> dlouhodobé a pro-

---

<sup>251</sup> Jistě nikoli náhodou byla tato samostatnost zák. č. 137/1982 Sb. omezena tím, že národní výbory byly i v těchto oblastech vázány usneseními vlády.

<sup>252</sup> ŠKODA, V., cit práce, s. 163.

<sup>253</sup> Nejčastěji se jednalo o plány rajonů a sídlišť.

váděcí plány rozvoje hospodářství řízeného národním výborem a rozhodovat o územních změnách; do jeho působnosti patřilo též volit, resp. ustanovovat ostatní orgány a funkcionáře národního výboru (§ 39 zákona). Výkonným orgánem s všeobecnou působností zůstávala rada, národní výbory si mohly zřízovat komise, které, oproti předchozí úpravě byly pouze orgány iniciativními, kontrolními a výkonnými jen v oblastech samostatné působnosti. Zásadně bylo změněno postavení odborů, které se opět staly plnohodnotnými exekutivními orgány státní správy.<sup>254</sup>

V rámci reformních úvah období Pražského jara byla zahájena diskuse o reformě místní správy, která měla být zcela zásadní. Uvažovalo se zejména o obnovení územní samosprávy včetně komunálního vlastnictví a rozdělení státu na základě historických zemí.<sup>255</sup>

Situaci nakonec vyřešila srpnová okupace v roce 1968, která otevřela cestu tzv. normalizaci, v níž nebylo na reformy jak v oblasti ekonomické, tak i veřejné správy místo.

---

<sup>254</sup> Druhy odborů, které měly jednotlivé národní výbory zřídit, stanovilo nařízení vlády č. 135/1971 Sb., o zřizování odborů národních výborů; mezi nimi byl vždy i odbor plánovací, nikoli však např. odbor pro životní prostředí.

<sup>255</sup> Tyto myšlenky rozpracovával zejména Svaz českých, moravských a slezských měst, který se hlásil k myšlenkám obecní samosprávy.





# IV.

## PRÁVNÍ REGULACE REGIONÁLNÍ POLITIKY NA ÚZEMÍ DNEŠNÍ ČESKÉ REPUBLIKY V LETECH 1970–1989

### 1

#### Ideová a ideologická východiska

Nástup normalizace, k němuž došlo v plném rozsahu po změně na pozici generálního tajemníka KSČ v dubnu 1969,<sup>256</sup> s sebou přinesl opětovné posílení centrálně direktivního řízení národního hospodářství.<sup>257</sup> Principy tzv. nové soustavy řízení prosazované v období před srpnem 1968 i na základě závěrů XIII. sjezdu KSČ, které znamenaly oslabení významu plánování v rámci řízení ekonomiky,<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> Gustáv Husák, který tehdy ve funkci generálního tajemníka KSČ nahradil Alexandra Dubčeka, v projevu, který byl otištěn druhý den po jeho zvolení do funkce v Rudém právu, sice ujišťoval obyvatelstvo státu, že nedojde k návratu do starých časů a základem politiky i nadále zůstává polednová politika, za hlavní úkol však v tomto projevu označil vyvedení společnosti z krizového stavu (Rudé právo 18. dubna 1969, s. 1, dostupné z <http://archiv.ucl.cas.cz/index.php?path=RudePravo/1969/4/18/1.png>). Kroky, které následovaly, měly přinést právě řešení onoho krizového stavu, a ukázaly, že k zásadní změně dalšího politického směřování i způsobu řízení hospodářství navzdory proklamaci opaku dojde.

<sup>257</sup> PRŮCHA, V. a kol. *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992, 2. díl. Období 1945–1992*. Brno: Doplněk, 2009, s. 660.

<sup>258</sup> Význam hospodářského plánování na ústavní úrovni zakotvoval až do přijetí ústavního zákona o československé federaci zejména čl. 12 socialistické ústavy, který stanovil, že veškeré národní hospodářství je řízeno státním plánem rozvoje národního hospodářství. Všichni, komu příslušel jakýkoli úkol při plnění tohoto plánu, měli přitom podle čl. 13 ústavy povinnost vynaložit nejvyšší úsilí a vyvinout co největší iniciativu, aby byl úkol splněn co nejlépe. Zákon č. 83/1966 Sb., o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství ČSSR, však s odkazem právě na hlavní směry hospodářské politiky vytyčené XIII. sjezdem KSČ ukládal uplatňovat principy a nástroje nové soustavy plánovitého řízení. Důvodová zpráva k tomuto zákonu v této souvislosti odkazuje na nové pojetí obsahu, funkce i zajišťování dlouhodobého plánu, podle kterého tento plán stanoví pouze rámec hospodářské politiky státu. Toto nové pojetí mělo podle důvodové zprávy nahradit „již zcela překonané pojetí direktivní“ (které se poté v období normalizace opět obnovilo). Čtvrtý pětiletý hospodářský plán tak podle uvedené důvodové zprávy měl být dynamickým plánem, který měl umožňovat „zejména výrobním hospodářským jednotkám, aby pod tlakem nových ekonomických podmínek postupně konkretizovaly ukazatele plánu s dostatečnou pružností v mikroekonomických vztazích“.

byly v období normalizace podrobeny ostré kritice.<sup>259</sup> V textu *Poučení z krizového vývoje* pak byly zásady plánovitého řízení národního hospodářství naopak označeny za jednu z trvalých a neměnných hodnot socialismu.<sup>260</sup> Důraz na význam hospodářského plánování následně potvrdil i XIV. sjezd KSČ, který se konal v době, kdy již poměry v Československu lze považovat za „znormalizované“. V souvislosti s hospodářským plánováním byla v rámci jednání XIV. sjezdu značná pozornost věnována potřebě jeho dalšího zdokonalování a zvědečťování.<sup>261</sup> Požadavek zvědečťování a prohloubení národohospodářského plánování, zdokonalení a upevnění řízení investiční výstavby, posílení vlivu státu na rozvoj vědy atd. byl poté obsažen i v samotných závěrech sjezdu.<sup>262</sup> Pokud tedy reakcí na nedostatky plánovaného hospodářství po XIII. sjezdu bylo omezení významu plánování a připuštění většího vlivu trhu při alokaci zdrojů, po XIV. sjezdu mělo být alespoň podle oficiálních proklamací řešením těchto nedostatků zdokonalení plánovacího procesu, což se následně projevilo i v přijetí jeho nové a důkladněji zpracované právní úpravy.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Viz např. kritika v referátu předneseném L. Štrougalem In: *14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]*. Praha: Svoboda, 1971, s. 129. Ačkoli se nejednalo o projev žádného z vedoucích delegátů, kritický přístup k nové soustavě řízení a omezování významu plánu, který s ním byl spojen, velice dobře vystihují následující slova, která zazněla v jednom z vystoupení druhý den XIV. sjezdu KSČ: „Plán přestal být základním nástrojem řízení. Mnohé podniky si vyráběly, co chtěly a za kolik chtěly, v důsledku toho nebyly plněny některé úkoly stanovené plánem. Komunistická strana přestávala být vedoucí silou nejen ve společnosti, ale i v podnicích“ (projev Milady Věvodové, in: *14. sjezd Komunistické strany...*, s. 224–225).

<sup>260</sup> *Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ; Rezoluce k aktuálním otázkám jednoty strany: schváleno na plenárním zasedání ÚV KSČ v prosinci 1970*. 5. vyd. Praha: Svoboda, 1988, s. 22.

<sup>261</sup> Ve zprávě Hlavní směry hospodářské politiky strany v letech 1971–1975, která byla na sjezdu přednesena Lubomírem Štrougalem, toto bylo označeno za podmínku možnosti naplnění cílů a záměrů, které byly v rámci hospodářské politiky strany vytýčeny (*14. sjezd Komunistické strany Československa...*, s. 151). Za jeden z důležitých úkolů zdokonalování soustavy národohospodářského plánování označil v hlavním referátu rovněž Gustav Husák, který v této souvislosti kladl důraz na přínos, který zde může mít moderní matematická metoda a výpočetní technika jako nástroje umožnění „vědeckého perspektivního předvídání vývoje potřeb společnosti a neefektivnějších směrů vývoje společnosti“ (Zpráva o činnosti strany a vývoji společnosti po XIII. sjezdu KSČ a další úkoly strany, In: *14. sjezd Komunistické strany...*, s. 49).

<sup>262</sup> *14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]*. Praha: Svoboda, 1971, s. 622–623.

<sup>263</sup> Zejména toto platí pro přijetí zákona č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, alespoň částečně ale i pro nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice, kterým bude dále věnována bližší pozornost.

Závěry sjezdu v hospodářské oblasti se měly oficiálně vztahovat k období plnění pátého pětiletého plánu a vytvářet předpoklady pro jeho úspěšné splnění.<sup>264</sup> Ideová východiska, která byla na tomto sjezdu proklamována (včetně významu hospodářského plánování), se však reálně uplatňovala mnohem déle a podobu fungování československého státu a způsob jeho vnitřního fungování ovlivňovala vlastně až do pádu komunistického režimu. Protireformní a protirevizionistická kampaň (i personální „čistky“, které ji provázely), která proběhla v rámci normalizace,<sup>265</sup> zároveň vedla k nastavení jednoznačných ideologických, a snad i psychologických bariér, které nebylo možné překročit ani později, v rámci umírněných pokusů o reformu,<sup>266</sup> k nimž došlo v důsledku zhoršující se ekonomické situace v osmdesátých letech.<sup>267</sup> Některé nedostatky v dosavadním způsobu fungování plánovaného hospodářství byly oficiálně přiznány již i přímo na jednání XIV. sjezdu KSČ.<sup>268</sup> Zásadní problém plánované ekonomiky však spočíval zejména v nepřítomnosti efektivních stimulů směřujících k čemukoli jinému než splnění plánu výroby vlastního podniku.<sup>269</sup> Centrální plánování však vzhledem ke konzervatismu komunistického vedení, navzdory omezeným

<sup>264</sup> 14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]. Praha: Svoboda, 1971, s. 625.

<sup>265</sup> ŠULC, Z. *Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945–1995*. Vydání 2., v. Doplněk první. Brno: Doplněk, 1998, s. 56–57.

<sup>266</sup> Někteří autoři v případě těchto pokusů zpochybňují, zda vůbec je možno hovořit o reformních snahách. Tak např. Milan Žák je označuje jen za „kosmetické úpravy státního dirigismu, vyvolané neefektivním vývojem ekonomiky“ (NĚMCOVÁ, I., ŽÁK, M. *Hospodářská politika*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997, s. 216), a o skutečné vůli k reformně a odvaze (a i vůli) po vykročení z ideologicky nastavených mantinelů zde tedy zřejmě nemůže být řeč.

<sup>267</sup> PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 698.

<sup>268</sup> Jednalo se např. o pomalé tempo obměny sortimentu v obchodech, příliš dlouhou rozestavenost staveb, nedostatky v zásobování atd. Vina za ně však byla přičítána především nízké úrovni pracovní, plánovací a finanční kázně či upřednostňování úzce rezortních, podnikových či osobních zájmů nad zájmy celospolečenské (viz referát přednesený L. Štrougaem, *14. sjezd Komunistické strany...*, s. 129–130), nikoli samotné podstatě plánovaného hospodářství, správnost jehož myšlenky nemohla být v období normalizace z ideologických důvodů alespoň oficiálně zpochybněna.

<sup>269</sup> Preference vlastních resortních či podnikových zájmů nad zájmy společnosti jako celku tedy snad ani nebyla reálně z fungování národního hospodářství odbouratelná. Vztah reálného soutěžení mezi dodavateli byl vyloučen jak právní úpravou (HAJN, P. et al. *Hospodářské právo: doplňková skripta*. 1. vyd. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1989, s. 5), tak i reálnou demotivací vyplývající mimo jiné i ze situace, že koupěschopná poptávka jednoznačně dominovala nad nabídkou, a toto bylo i oficiálně (zřejmě v důsledku neschopnosti toto změnit) vydáváno za žádoucí stav (HAJN, P. et al., cit. práce, s. 6).

snahám o úpravy fungování hospodářské soustavy, zůstalo vlastně až do pádu komunistického režimu hlavním pilířem fungování ekonomiky, který toto vedení nepřipustilo nijak reálně zpochybnit.<sup>270</sup>

Vzhledem k důrazu, který byl na plánování jako na nástroj řízení ekonomiky i společnosti kladen, snad ani nepřekvapuje, že to bylo v tomto období chápáno jako základní nástroj i ve vztahu k územnímu rozvoji,<sup>271</sup> byť se v praxi zároveň ukázalo, že ne ve všech otázkách územního, ale i sociálního rozvoje je možno spoléhat pouze na plánování (např. při zajišťování dostatečného množství pracovní síly a snahách o ovlivňování toků migrace tak byly používány i další nástroje včetně ekonomické stimulace). Největší pozornost však bude v dalším textu věnována právě otázce vztahu plánování k územnímu rozvoji.

Při rozvíjení teorií územního rozvoje bylo s ohledem na v té době existující ideologické mantinely nutno jako z teoretického základu vycházet z marxisticko-leninské ideologie.<sup>272</sup> Problematiky územního rozvoje si však klasikové marxismu-leninismu ve svých dílech všímali spíše jen okrajově, jako jedné z dimenzí společenské dělby práce.<sup>273</sup> Základní ekonomickou kategorií, v rámci níž bylo uvažováno o územním rozvoji oficiálně rozvíjeno, se i proto stala územní dělba práce,<sup>274</sup> která byla považována za podmínku pro možnost realizace plánovitěho územního rozvoje.<sup>275</sup> V rámci územní dělby práce pak bylo formulováno několik tzv. zákonitostí, jež je možno chápat jako určité základní principy a cíle, kterými bylo nutno se (alespoň podle oficiální proklamace) při uvažo-

---

<sup>270</sup> Viz k tomu KALINOVÁ, L. *K sociálním dějinám Československa v letech 1969–1989*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Národohospodářská fakulta, 1999, s. 84.

<sup>271</sup> VALOUCH, J. a kol. *Ekonomika oblastí*. 1. vyd. Praha: SPN, 1973, s. 189.

<sup>272</sup> V Poučení z krizového vývoje jsou marxisticko-leninská ideologie a její uplatňování prostřednictvím všech nástrojů masového působení označeny spolu s již zmíněnými zásadami plánovitěho řízení národního hospodářství za trvalé a neměnné hodnoty socialismu (*Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ; Rezoluce k aktuálním otázkám jednoty strany: schváleno na plenárním zasedání ÚV KSČ v prosinci 1970*. 5. vyd. Praha: Svoboda, 1988, s. 22).

<sup>273</sup> VALOUCH, J. a kol., cit. práce, s. 58.

<sup>274</sup> Ta vedle odvětvové dělby práce představovala druhou „dialektickou stránku společenské dělby práce“ (MILOTA, J. et al. *Oblastní plánování*. 3. přepracované vydání, v SPN 2. vyd. Praha: SPN, 1986, s. 12). Právě v tomto rozlišování mezi územní a odvětvovou dělbou práce lze zřejmě spatřovat teoretický (ideologický) základ i pro rozlišování mezi odvětvovým a územním způsobem řízení a plánování, jejichž vztah v celém období plánovaného hospodářství hrál významnou roli (k tomu ještě viz dále).

<sup>275</sup> VALOUCH, J. a kol., cit. práce, s. 63.

vání o územním rozvoji řídit a usilovat o naplňování těchto zákonitostí jako prostředků dosahování cílů socialistické společnosti.<sup>276</sup>

Dvěma základními zákonitostmi územní dělby práce, na jejichž existenci a obsahu mezi různými autory v tomto období v podstatě existovala shoda, byly zásada zvyšování produktivity společenské práce cestou optimálního využívání podmínek a rozvoje jednotlivých oblastí a zásada vyrovnávání ekonomické úrovně jednotlivých oblastí socialistického státu a životní úrovně jejich obyvatel.<sup>277</sup> První z těchto zákonitostí se vztahovala ke způsobu fungování národního hospodářství jako celku, jehož efektivnosti se mělo využívatí zdrojů jednotlivých oblastí podřizovat. Druhá zákonitost s celkovou efektivností národního hospodářství jako celku souvisela jen nepřímo, když se požadovalo, aby došlo k odstranění rozdílů ekonomické úrovně jednotlivých oblastí jen tam, kde tato nebyla věcně odůvodněná (v ekonomické úrovni oblastí se však nepožadovala absolutní rovnost či uniformita).<sup>278</sup> Pokud se však jedná o životní úroveň obyvatel, vycházelo se z myšlenky, že v socialistické společnosti mají její členové právo na stejnou životní úroveň bez ohledu na to, v které konkrétní oblasti státu žijí.<sup>279</sup>

Obě uvedené zákonitosti lze chápat rovněž jako projev obecnější zákonitosti socialismu, jíž mělo být zajišťování stále rostoucích potřeb všech členů společnosti.<sup>280</sup> Z obou výše uvedených zákonitostí územní dělby práce však vyplývaly vzájemně protichůdné požadavky, takže pokud měly být naplněny současně, tak pouze jako určitý kompromis mezi nimi. Optimální využívání podmínek a rozvoje jednotlivých oblastí předpokládalo jako svou podmínku, že bude docházet ke koncentraci ekonomických aktivit v místech, v nichž pro jejich rozvíjení byly dány optimální podmínky. S ohledem na skutečnost, že místa s těmito optimálními podmínkami nebyla na území celého státu rozmístěna rovnoměrně, zakládalo to logicky nerovnost mezi jednotlivými oblastmi

<sup>276</sup> VALOUCH, J. a kol., cit. práce, s. 63. Tyto zákonitosti byly v tomto období označovány za objektivní a univerzálně platné. Důvodová zpráva k zákonu č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování tak např. uvádí, že návrh zákona předpokládá takovou soustavu řízení národního hospodářství, v rámci níž bude docházet k využívání objektivního působení ekonomických zákonitostí socialismu.

<sup>277</sup> MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 13.

<sup>278</sup> MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 65.

<sup>279</sup> Zásada vyrovnávání ekonomické úrovně jednotlivých oblastí socialistického státu a životní úrovně jejich obyvatel měla zvláštní význam v mnohonárodních státech (v sovětské literatuře byla chápána jako vyrovnávání ekonomické nerovnosti mezi národy) a v podmínkách Československa se promítala zejména ve snaze o vyrovnání ekonomické úrovně mezi územím ČSR a SSR.

<sup>280</sup> MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 14.

státu i v míře ekonomické aktivity a množstvím investic i pracovních příležitostí. Vyrovnávání ekonomické úrovně oblastí ve smyslu míry soustředění ekonomické aktivity do těchto oblastí mělo, jak již bylo uvedeno výše, probíhat jen v rozsahu, v němž nerovnováha v této úrovni nebyla věcně odůvodněná, resp. nebyla na základě ekonomických faktorů nutná.

Obecně zde tak lze hovořit o možnosti střetu dvou vzájemně alespoň potenciálně konkurenčních legitimních cílů. Na jedné straně se jednalo o preferenci podpory rozvoje celkového agregovaného výkonu národního hospodářství, byť za cenu nerovnoměrného ekonomického rozvoje jednotlivých oblastí a popř. i zátěže negativními externalitami vyplývajícími ze zde provozovaných ekonomických aktivit.<sup>281</sup> Na druhé straně to byl cíl podpory ekonomicky slabých oblastí, s jejíž pomocí měla být tato nerovnoměrnost alespoň zmírněna. V oblasti územního rozvoje lze snad s určitou nadsázkou zřejmě celý vývoj (nejen) v Československu po roce 1948 chápat i jako historii vzájemného střetávání se tendence k naplňování těchto dvou cílů. Střet mezi nimi se odrážel již v textu zákona o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky.<sup>282</sup> V něm byl přitom jednoznačně preferován agregovaný výkon národního hospodářství jako celku.<sup>283</sup> V šedesátých letech se však již tento přístup alespoň částečně začal měnit a v sedmdesátých a osmdesátých letech se i cíl podpory ekonomicky slabých oblastí mnohem více prosazoval. Prvek soupeření obou cílů zde byl samozřejmě i v této době přítomen.

<sup>281</sup> Těmito externalitami mohly typicky být např. nepříznivé dopady na životní prostředí. Zatímco např. Severní Čechy, kam byl z velké části soustředěn výroba elektřiny, a to bohužel z hnědého uhlí s vysokým obsahem síry, a chemický průmysl měly silně znečištěné ovzduší a v důsledku toho i stav dalších složek životního prostředí zde byl špatný (k tomu viz dále), jiné oblasti státu, kde nebyly umístěny takto silné zdroje znečištění ovzduší, na tom byly v tomto ohledu lépe.

<sup>282</sup> MUSIL, J. *Urbanizace v socialistických zemích*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1977, s. 239.

<sup>283</sup> U tohoto zákona bývá v této souvislosti i v dobové literatuře zpravidla poukazováno zejména na § 29 odst. 2 písm. a), podle něhož mělo jako prostředek postupného vyrovnávání hospodářské úrovně oblastí docházet k umisťování výrobních a investičních úkolů především do hospodářsky slabých oblastí, pokud by však takové umístění neohrozilo splnění pětiletého plánu [stejně omezení jako u § 29 odst. 1 písm. a) bylo v zákoně zakotveno i u písm. c) uvedeného ustanovení]. Prioritou zde tedy bylo především splnění úkolů plánu v oblasti rozvoje výrobních kapacit, které byly dosti ambiciózní (podle § 3 zákona plným a stálým rozvojem výrobních sil se měl národní důchod zvýšit o polovinu). A pouze tam, kde by to neohrozilo splnění plánu jako celku, mělo se přistupovat k opatřením hospodářského rozvoje oblastí.

## 2

### Právní úprava oblastního plánování

Na ústavní úrovni bylo plánované hospodářství zakotveno v textu jak tzv. socialistické ústavy, tak i ústavního zákona o československé federaci. Podrobnější zákonnou úpravu samotného hospodářského plánování však přinesl až zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, který nahradil některá ustanovení dosavadní úpravy obsažené ve vládním nařízení č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, ve znění pozdějších předpisů. Základní politickou direktivou pro vypracování tohoto zákona se stalo usnesení ústředního výboru Komunistické strany Československa z ledna 1970 k hlavním otázkám hospodářské politiky strany, a podoba zákona tak odrážela názory na význam plánování při řízení národního hospodářství, které se prosadily v době normalizace a byly stvrzeny právě na XIV. sjezdu KSČ.<sup>284</sup> Zákon tak v § 1 odst. 1 národohospodářské plány prohlašoval za základ řízení československého hospodářství, který je závazný pro hospodářskou a řídicí činnost všech orgánů a socialistických organizací. Tyto plány se přitom měly vypracovávat k uskutečnění hospodářsko-politického programu vytyčeného Komunistickou stranou Československa. Plánovitost národního hospodářství tak měla v souladu s myšlenkou demokratického centralismu upevňovat mocenské postavení komunistické strany, resp. zajišťovat jí dostatečnou kontrolu (její ztráta byla jedním z hlavních bodů kritiky vývoje v období Pražského jara<sup>285</sup>). Zákon sám měl podle důvodové zprávy zároveň upravovat jen ty principy, které bylo nezbytné fixovat zákonem. Jinak měl však vytvářet „podmínky pro spojení ústředního státního řízení na podkladě závazného státního plánu s iniciativní činností organizací podnikově hospodářské sféry“.

---

<sup>284</sup> Návrh zákona tak podle důvodové zprávy k němu předpokládal takovou soustavu řízení národního hospodářství, jejímiž základními rysy jsou společenské vlastnictví výrobních prostředků, využívání objektivního působení ekonomických zákonitostí socialismu a demokratický centralismus. Systém jednotného plánovitého řízení byl chápán jako neodlučitelná součást upevňování moci dělnické třídy a rozvíjení soustavy plánovaného řízení se v praxi mělo opírat o soustavné uplatňování vedoucí úlohy strany.

<sup>285</sup> Viz k tomu *Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ; Rezoluce k aktuálním otázkám jednoty strany: schváleno na plenárním zasedání ÚV KSČ v prosinci 1970*. 5. vyd. Praha: Svoboda, 1988, s. 22. Plenární zasedání ÚV KSČ konané 29. a 30. května 1969 vytyčilo zajištění vedoucího postavení KSČ v politickém systému Národní fronty za jeden z úkolů pro nejbližší období (*Poučení z krizového vývoje...*, s. 41).

V § 3 zákon upravoval soustavu národohospodářských plánů. Ty měly tvořit vnitřně skloubenou a jednotně organizovanou soustavu, přičemž podle zásady demokratického centralismu plán nižšího stupně musel vždy vycházet z plánů vyššího stupně (být sestaven tak, aby zajišťoval splnění jeho cílů a úkolů). Součástí soustavy národohospodářských plánů byly (mimo jiných druhů dokumentů) plány rozvoje národního hospodářství federace jako celku a obou republik (republikové plány), a rovněž oblastní (regionální) plány. Ty byly podle § 5 odst. 4 zákona součástí plánů republik a měly zajišťovat „zejména vytváření vyvážených hospodářských a sociálních oblastních proporcí a rozvoj jednotlivých oblastí v rámci republiky s ohledem na jejich zvláštní hospodářské a sociální podmínky a předpoklady“. Bližší úprava oblastních plánů byla obsažena v § 13 zákona, podle něž tyto plány měly zajišťovat „racionální rozložení výrobních sil, koordinovaný rozvoj oblastí a optimální využití jejich přírodních a ekonomických podmínek“, a měly obsahovat úkoly a ekonomické nástroje diferencované podle podmínek odvětví, oborů a oblastí. Oblastní plány měly k zajištění proporcionality na svém území vypracovávat krajské národní výbory. Koncepti oblastního rozvoje vždy pro každou z obou republik a opatření k její realizaci měly podle § 18 zákona navrhopvat vládám republik ústřední plánovací orgány republik.<sup>286</sup>

Zákon předpokládal v § 16 odst. 3 možnost přijetí podrobnější úpravy týkající se oblastních plánů. Ta však byla přijata až ve druhé polovině sedmdesátých let, a to nařízením vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice.<sup>287</sup> Za určitý obecný cíl, kterého mělo být podle nařízení oblastním plánováním dosahováno, je možno považovat komplexní a harmonický rozvoj oblastí,<sup>288</sup> prostředky k jehož dosahování či konkrétnější cíle oblastního plánování nařízení uvádělo ve svém § 2. Alespoň v případě některých ze zde výtčených konkrétních cílů oblastního plánování je ale otázka, byť se toto v čase měnilo, do jako míry jich prostřednictvím oblastního plánování mohlo být skutečně dosahováno. Důvodem k těmto pochybnostem je zejména

---

<sup>286</sup> Zákon o národohospodářském plánování předpokládal zřízení Státní plánovací komise, která byla jako ústřední orgán státní správy pro tvorbu sociálně ekonomické strategie a národohospodářského plánování zřízena ústavním zákonem č. 126/1970 Sb., a nahradila dosud existující Ministerstvo plánování. Vedle ní však byly právě jako ústřední plánovací orgány republik zřízeny Česká plánovací komise a Slovenská plánovací komise (stalo se tak zákony č. 147/1970 Sb. a č. 150/1970 Sb.).

<sup>287</sup> Pro území SSR bylo přijato obdobné nařízení vlády SSR č. 37/1977 Sb.

<sup>288</sup> V § 1 nařízení je označen za jeden z rozhodujících předpokladů efektivního, plynulého a proporcionalního rozvoje národního hospodářství a za základní nástroj řízení rozvoje oblastí byly označeny oblastní plány.



používání odvětvového řízení národního hospodářství (ke vzájemnému vztahu oblastního a odvětvového plánování ještě viz dále). Celá odvětví a obory totiž byly řízeny ministerstvy a příslušnými výrobně hospodářskými jednotkami.<sup>289</sup> Oblastní plány tak v době přijetí nařízení vlády a ještě i část následujícího období byly vlastně jen plány rozvoje těch odvětví a organizací, které byly přímo podřízeny národním výborům.<sup>290</sup> Cíli a úkoly, na něž se podle § 2 nařízení mělo oblastní plánování zaměřovat, přitom mimo jiného bylo např. dosažení racionální oblastní struktury národního hospodářství, určení a rozvíjení základních funkcí, které mají jednotlivé oblasti plnit v souvislosti s potřebou vývoje socialistické společenské dělby práce nebo racionální rozmístění jednotlivých odvětví, oborů a činností s ohledem na specifické podmínky a zdroje jednotlivých oblastí. V průběhu času docházelo k posilování postavení a pravomocí národních výborů i ve vztahu k podnikům, které byly řízeny odvětvově. Přes to však s výjimkou rozvoje organizací zřizovaných a řízených přímo národními výbory se až do konce osmdesátých let v rámci oblastního plánování spíše řešilo zajištění vstupů, tj. vody, energie, dopravního spojení a pracovní síly, včetně s jejím zajištěním související bytové výstavby, a na druhé straně omezení negativních dopadů „nežádoucích výstupů“, jako jsou hluk či znečištění životního prostředí.<sup>291</sup> Koncepční změnu v tomto ohledu mohla přinést právní úprava, která byla přijata až na samotném sklonku existence režimu tzv. „reálného socialismu“.<sup>292</sup>

Základní územní jednotkou, pro niž měly být oblastní plány zpracovávány, bylo podle § 5 nařízení vlády území kraje jako celku. Pro vypracování některých druhů nebo částí oblastních plánů však bylo možno použít členění podle okresů nebo podle vybraných sídel, včetně jejich spádového území, popřípadě podle území průmyslových nebo sídelních aglomerací. Tato možnost mohla mít svůj význam zejména s ohledem na skutečnost, že při vytyčování krajů podle zákona č. 36/1960 Sb. se nepřihlíželo primárně ke kritériu přirozené spádovosti, ale podle důvodové zprávy k tomuto zákonu se zde jako zásada projevil požadavek, aby území těchto krajů v zásadě odpovídala ekonomickým oblastem.<sup>293</sup>

<sup>289</sup> VOPÁLKA, V. ed. *Místní státní správa*. Praha: Ústav státní správy, 1987, s. 83.

<sup>290</sup> ŘEZNÍČEK, J. a kol. *Národní hospodářství ČSSR a hospodářská politika KSČ: Učební pomůcka*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1983, s. 201.

<sup>291</sup> VOPÁLKA, cit. práce, 1987, s. 83.

<sup>292</sup> Zákon č. 67/1989 Sb., o národohospodářském plánování nabyl účinnosti k 1. červenci 1989, prováděcí nařízení vlády ČR č. 151/1989 Sb. vztahující se k oblastnímu plánování až k 1. lednu 1990.

<sup>293</sup> Do způsobu stanovování území krajů (ale i okresů) se promítla sovětská teorie rajonizace, kterou lze chápat v podstatě jako konkurenční koncept vůči stanovování tohoto území na

Sestavování oblastních plánů pro menší územní jednotky než kraje však nařízení vlády chávalo jen jako fakultativní možnost, která byla zprvu využívána jen v dosti omezeném rozsahu.<sup>294</sup> Toto se však v čase do určité míry měnilo v souvislosti s tím, jak se postupně posilovaly význam a pravomoci národních výborů nižších stupňů. Posun zároveň přinesla novelizace nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., provedená nařízením vlády ČSR č. 138/1983 Sb., kterou došlo k posílení významu a postavení zejména okresních národních výborů v rámci oblastního plánování.<sup>295</sup>

Zásadní koncepční změnu však v tomto ohledu přinesl až zákon č. 67/1989 Sb., který již počítal s tím, že oblastní plány budou vypracovávány i pro menší jednotky, než jsou kraje, když v § 25 označuje oblastní plány za nástroj řízení komplexního hospodářského a sociálního rozvoje územních celků a obcí včetně tvorby a ochrany životního prostředí. Výslovně pak tuto otázku řešil § 12 odst. 1 nařízení vlády ČSR č. 151/1989 Sb., podle něhož oblastní plány měly za své územní obvody vypracovávat národní výbory všech stupňů.

Nová právní úprava národohospodářského, resp. oblastního plánování byla přijata až relativně krátce před listopadem 1989. Tato úprava byla představována zákonem č. 67/1989 Sb., o národohospodářském plánování a nařízením vlády ČSR č. 151/1989 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice.

---

základě kritérií spádovosti. Na konci šedesátých let bylo ale uvažováno o možnosti změny územního členění státu. Jednou z uvažovaných variant zde bylo zrušení dosavadních krajů a okresů, které by byly nahrazeny 25–30 oblastmi, a v této variantě měly zásady spádovosti kolem měst a středisek, aglomerační koncentrace kolem jader v širokém území i hlediska správní (KOVARÍK, M. *Oblastní správa a oblastní plánování*. 1. vyd. Praha: Ústav st. správy, 1970. *Studie a informace Ústavu st. správy v Praze*, roč. 4/1969, s. 93). K této změně však nakonec nedošlo.

<sup>294</sup> Na začátku osmdesátých let např. oblastní plánování na úrovni jednotlivých okresů probíhalo většinou jen ve vztahu k rozmístování pracovních sil a dorostu ze škol a rozpis bytové výstavby. Komplexní oblastní plánování např. pro území okresů zároveň v tomto období nebylo možné ani s ohledem na nedostatečné organizační a personální zabezpečení takovéto činnosti na úrovni okresních národních výborů (KUTTA, F. a kol. *Teorie a praxe sociálního plánování a programování v ČSSR*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1980, s. 309).

<sup>295</sup> Krajské národní výbory s nimi měly projednávat oblastní plány a informovat je o schválených návrzích a plnění. V situacích, kdy krajský národní výbor vydával závazné stanovisko k návrhům na rozmístění vybraných investic, měly okresní národní výbory při vypracování těchto stanovisek spolupracovat, a získaly tím i možnost obsah tohoto stanoviska ovlivnit. Posilovalo se rovněž postavení městských národních výborů, byť ty získaly pouze konzultativní pravomoci. Získaly např. právo zaujímat stanoviska k záměrům, koncepcím a jiným opatřením socialistických organizací, pokud se dotýkají rozvoje a výstavby města a potřeb občanů i k návrhům koncepcí rozvoje a hospodářských plánů organizací poskytujících služby, které jsou řízeny národními výbory vyšších stupňů.

Přijetí nové právní úpravy mělo být reakcí na tzv. přestavbu hospodářského mechanismu, a ačkoli i nadále měl být zachován model plánovaného hospodářství, zejména v podnikové sféře měl zároveň být vytvořen větší prostor pro samostatnost a tvůrčí iniciativu, s tím, že se počítalo i s postupným přechodem k volnému působení trhu, až pro to budou existovat podmínky,<sup>296</sup> a vytvořený model tedy zřejmě měl mít jen dočasnou povahu. V případě státních podniků se tak např. mělo změnit pojetí a obsah plánů, které jim již nadále neměly ukládat konkrétní druh a objem jejich produkce, a nová úprava počítala i s odstraněním rezortního plánování, které dosud ve vztahu k oblastnímu plánování vystupovalo v určité konkurenci.

S odstraněním úrovně rezortního plánování (ministerstva se měla nadále zapojovat do přípravy komplexních státních plánů) zůstaly pouze dvě úrovně národohospodářských plánů, a to státní plány na úrovni ČSSR jako celku a obou republik, a dále oblastní plány a plány socialistických organizací. Došlo k posílení dlouhodobosti (obecně se přecházelo od ročního k pětiletému plánování), což se týkalo i oblastního plánování. Nová úprava zároveň oproti té předchozí posilovala postavení národních výborů a význam oblastního plánování, když zákon v § 24 odst. 3 ukládal jednotlivým socialistickým organizacím projednávat s příslušnými národními výbory dlouhodobé koncepce svého rozvoje a respektovat oblastní plány.

Základní cíl oblastního plánování se nezměnil, a zůstalo jím zabezpečování komplexního hospodářského a sociálního rozvoje územních celků a obcí, i když oproti předchozí úpravě byl v § 11 odst. 1 zákona více zdůrazněn i cíl tvorby a ochrany životního prostředí. Cíle a úkoly oblastního plánování měly být kromě samotných oblastních plánů zajišťovány i státními plány ČSR, které měly stanovit hlavní záměry rozvoje oblastí, a dalšími nástroji, jejichž alespoň demonstrativní výčet byl uveden v § 4 nařízení vlády ČSR č. 151/1989 Sb. Samotné oblastní plány se podle § 5 odst. 2 nařízení vlády členily na pětileté oblastní plány a dlouhodobé koncepce rozvoje oblastí, které měly být zpracovávány zpravidla na období patnácti let a v pětiletých cyklech se upřesňovat a obnovovat. Uvedená nová právní úprava se však s ohledem na datum svého přijetí již reálně neuplatnila a po listopadu 1989 relativně rychle padl i systém plánovaného hospodářství, v němž měla fungovat.

---

<sup>296</sup> Viz projev prvního místopředsedy vlády ČSSR B. Urbana na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů dne 21. června 1989, který byl přednesen jako odůvodnění návrhu nového zákona o národohospodářském plánování; dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/014schuz/s014020.htm>

### 3

## Posilování pravomocí národních výborů

Od druhé poloviny padesátých let docházelo k posilování pravomocí národních výborů a nástrojů,<sup>297</sup> jejichž prostřednictvím mohly ovlivnit dění ve svém územním obvodu včetně jeho hospodářského rozvoje. Model odvětvového plánování v podobě, v níž byl uplatňován v padesátých letech, a v němž se odrazil především důraz na rozvoj těžkého průmyslu,<sup>298</sup> v podstatě nedával prostor pro samostatnost rozhodování národních výborů.<sup>299</sup> Oblastní plánování ze strany národních výborů, pokud by bylo chápáno jako činnost, která by se měla zabývat „řešením oblastních proporcí národohospodářského plánu a stanovit cíle efektivního rozvoje ekonomiky jednotlivých oblastí“,<sup>300</sup> v tomto modelu ani nepřipadalo v úvahu.<sup>301</sup> Tento model byl však na základě usnesení ÚV KSČ z dubna 1960 opuštěn a zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech, vycházející ideově právě z tohoto usnesení, pravomoci národních výborů posiloval. V tomto trendu se následně pokračovalo i při přijetí nového zákona o národních výborech (zákon č. 69/1967 Sb.),<sup>302</sup> k dílčím posunům v tomto směru však docházelo průběžně i přijímáním jiných zákonů, které posilovaly pravomoci národních výborů v kon-

---

<sup>297</sup> BALÍK, H., KUČÍREK, J. *Československá státní správa v současném období*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1985, s. 117.

<sup>298</sup> VALOUCH, J. a kol., cit. práce, s. 167–168.

<sup>299</sup> Úkoly v oblasti rozvoje jednotlivých úseků v tomto modelu stanovila vláda příslušným ministerstvům či jiným ústředním odvětvovým orgánům, které pak tyto úkoly rozepisovaly pro jednotlivé kraje či menší územní celky. Těm byly příslušné ukazatele stanovovány natolik podrobným způsobem, že to neopouštěvalo prostor pro téměř žádnou jejich vlastní iniciativu (RYCHTAŘÍK, R. *Územní proporce v hospodářství řízeném národními výbory*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1968, s. 18).

<sup>300</sup> ŠAMAN, Z. Vztah územního plánování k oblastnímu plánování. *Národní výbory* 15/1969, s. 8.

<sup>301</sup> Porovnatelné sice byly mezikrajové proporce v rámci odvětví, koordinace rozvoje těchto odvětví uvnitř jednotlivých krajů a menších oblastí však byla fakticky neproveditelná (RYCHTAŘÍK, R., cit. práce, s. 18). Jednotlivé národní výbory, které se musely řídit direktivami ústředních orgánů, k tomu zároveň ani neměly reálný prostor, přičemž se negativně projevovale i podceňování významu územního plánování (k tomu viz dále). Zde je však nutno upozornit na to, že takto pojaté oblastní plánování představovalo až pozdější koncept, který se v padesátých letech s ohledem na jinak formulované úkoly neuplatňoval.

<sup>302</sup> Důvodová zpráva k tomuto zákonu odkazuje na nové úkoly a podmínky práce národních výborů. Národní výbory tak měly hrát významnější úlohu, a právě nový zákon k tomuto měl vytvořit podmínky.

krétních oblastech jejich činnosti.<sup>303</sup> Oproti těmto posunům, které měly spíše jen dílčí charakter, zásadní posílení možnosti národních výborů ovlivňovat rozvoj v jejich územních obvodech přinesla zejména novelizace zákona o národních výborech zákonem č. 137/1982 Sb. Toto posílení se promítlo i v nové formulaci hlavního cíle fungování národních výborů obsaženého v § 2 věty první zákona o národních výborech. Podle ní nově národní výbory měly zabezpečovat komplexní ekonomický rozvoj jejich územních obvodů (dosavadní formulace uváděla, že národní výbory „organizují plánovitý rozvoj hospodářské, kulturní, zdravotní a sociální výstavby na svém území“). Národní výbory novelou obdržely i nové nástroje, jimiž tuto svou úlohu mohly zajišťovat. K plnění jejich úkolů byla dále nově národním výborům svěřena pravomoc vydávat obecně závazná nařízení. Dále národní výbory mohly např. žádat od jiných orgánů zprávy o jejich činnosti, která se dotýká zájmů a potřeb občanů, upozorňovat je na nedostatky a žádat odstranění těchto nedostatků. Nadále platilo, že přímému řízení národních výborů podléhal jen relativně malý segment národního hospodářství zabezpečující místní výrobu, místní stavebnictví, správu bytového fondu, zásobování pohonnými hmotami ve svém územním obvodu atd. V oblastech svěřených národním výborům však byla výslovně nově zakotvena jejich koordinační úloha i tam, kde by tyto činnosti a služby byly zabezpečovány jinými organizacemi. Všem ostatním organizacím přitom byla uložena povinnost podílet se na zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje územních obvodů národních výborů, s nimiž byly povinny spolupracovat.

Již v reakci na snahu o tzv. přestavbu došlo k přijetí další novelizace zákona o národních výborech, a to zákonem č. 115/1988 Sb. V jeho důsledku mělo dojít k dalšímu zvýraznění odpovědnosti za zabezpečování komplexního a sociálního rozvoje územních obvodů.<sup>304</sup> Možnost k uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů zakládat státní podniky, řídit své státní hospodářské organizace a zřizovat a spravovat rozpočtové a příspěvkové organizace a zařízení tak byla nově zakotvena přímo v § 2 v oddíle upravujícím základní ustanovení zákona. Rovněž došlo i k posílení výkonu státní správy vůči nepodřízeným organizacím. Tento posun se v této době promítl i v jiných zákonech. Jako příklad lze uvést také v této době přijatý zákon č. 88/1988 Sb., o státním podniku. Ten ukládal

<sup>303</sup> Alespoň jako příklad lze zmínit zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, který bude v textu ještě dále zmíněn. Důvodová zpráva k tomuto zákonu odkazuje na skutečnost, že přímo XIV. sjezd KSČ rozhodl posílit pravomoc národních výborů jako prostředek, jímž mělo být dosaženo zvýšení úrovně plánování a řízení investiční výstavby a zlepšení podmínek životního a pracovního prostředí.

<sup>304</sup> KERNER, A. Národohospodářsko-organizátorská funkce národních výborů (Zamyšlení nad novelou zákona o národních výborech), *Správní právo* 8/1988, s. 450–451.

zakladatelům státních podniků povinnost projednat vznik a zánik státního podniku a státním podnikům povinnost ve své hospodářské a sociální činnosti spolupracovat s příslušnými národními výbory a dodržovat jejich rozhodnutí. Zákon zde rovněž hovořil o povinnosti státních podniků podílet se na komplexním hospodářském a sociálním rozvoji jejich územních obvodů.<sup>305</sup> Příslušné národní výbory se zároveň podle § 12 měly vyjadřovat k rozvoji podniku a k zásadním změnám předmětu jeho činnosti (podnikání).

Změny, které přinesl tzv. „Soubor opatření“<sup>306</sup> představující pokus o „zdokonalení systému řízení a plánování“ v situaci, kdy dosavadní problémy spojené s jeho fungováním již nebylo možno nadále ignorovat,<sup>307</sup> měly za následek to, že podniky volily takový sortiment výroby, který byl pro ně v rámci nově nastavených pravidel nejvýhodnější, což logicky vedlo k nedostatku určitých druhů zboží,<sup>308</sup> které by sice bylo ze strany obyvatelstva poptáváno, pro výrobní podniky však nebyla za nově nastavených podmínek jeho výroba atraktivní. Důvodová zpráva k výše uvedené novele zákona o národních výborech v souvislosti s posílením pravomocí národních výborů v době přestavby hovoří o tom, že „(p)řestavba hospodářského mechanismu v místním hospodářství vytvoří předpoklady pro samostatné hospodaření národních výborů ... a výraznějšího uplatnění územního aspektu a komplexnosti v plánování hospodářského a sociálního rozvoje v krajích, oblastech i velkých městech“. Je však otázkou, do jaké míry toto posílení pravomocí skutečně primárně sledovalo cíl prohloubení socialistické demokracie, jak o tom důvodová zpráva hovoří, a zda se nejednalo spíše jen o pragmatickou snahu umožnit národním výborům efektivněji reagovat na nedostupnost některých druhů výrobků a zajistit jejich výrobu alespoň tam, kde by to bylo zvládnutelné v rámci organizací přímo řízených národními výbory. Ostatně v této době došlo i k přijetí nařízení vlády ČSR č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru. Oproti předchozí úpravě toto nové nařízení výrazně rozšiřovalo

---

<sup>305</sup> Tuto povinnost již ale organizacím nepodřízeným přímo národním výborům (u organizací sobě podřízených by si toto národní výbory mohly zajistit i jinými prostředky) přinesla novela zákona o občanských výborech provedená zákonem č. 137/1982 Sb. a její výslovné zakotvení i v zákoně o státním podniku lze chápat spíše jako její potvrzení a snad i zdůraznění jejího významu.

<sup>306</sup> Celým názvem se dokument nazýval „Soubor opatření ke zdokonalení plánovitosti národního hospodářství po roce 1980“ a byl schválen usnesením vlády ČSSR č. 42 z 31. 1. 1980.

<sup>307</sup> Viz k tomu např. KALINOVÁ, L., cit. práce, s. 84; či ŠULC, Z., cit. práce, s. 59.

<sup>308</sup> RENDL, V. a kol. *Národohospodářské plánování II*. 1. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1988, s. 176.

možnosti této činnosti a důvodem, pro který došlo k přehodnocení přístupu právě ve smyslu tohoto rozšíření,<sup>309</sup> zřejmě byly přetrvávající nedostatky v této oblasti a nemožnost dosáhnout v této věci zásadního obratu.<sup>310</sup>

Posilování postavení národních výborů, a tím i jejich možností ovlivňovat a podporovat územní rozvoj jejich obvodu, k němuž v období po druhé světové válce objektivně došlo, lze tedy zřejmě považovat za výsledek působení různých jevů. Na konci padesátých let lze zřejmě za nejvýznamnější považovat alespoň částečný ústup od řízení a plánování na odvětvovém základě, který umožnil, aby národní výbory jako orgány územní správy začaly hrát aktivnější úlohu. V dalším vývoji poté i dimenze územní dělby práce začala hrát významnější úlohu a s ohledem na to, že tím docházelo k oslabování odvětvového způsobu řízení, resp. že se posilovaly nástroje, jak přimět i odvětvově řízené organizace více respektovat potřeby rozvoje konkrétních územních obvodů, kde se nalézají a jejich obyvatel, snad lze hovořit i o určité „demokratizaci“ veřejné správy.<sup>311</sup> Předávání dalších pravomocí v hospodářské oblasti národním výborům v období přestavby však bylo, zdá se, snahou o další posilování socialistické demokracie a samosprávy motivováno jen zčásti. Svou roli v nich totiž podle všeho hrála i skutečnost, že v podmínkách centrálně řízeného hospodářství, které však zřejmě nebyla skutečná vůle reformovat,<sup>312</sup> nebylo jiným způsobem možné zajistit obyvatelům v obvodech těchto národních výborů některé druhy zboží a služeb.

## 4

### Zajišťování oblastní proporcionality

Snahu o osídlení českého pohraničí, z něhož bylo odsunuto německé obyvatelstvo v období bezprostředně po druhé světové válce, lze považovat za poměrně úspěšnou. V pozdějším období se však migrační proud obrátil a odchod značné části osídlenců z pohraničí zpět do vnitrozemí, kde měli lepší životní podmínky,

<sup>309</sup> Nově se již nemělo jednat jen o nouzové řešení tam, kde jiné služby nejsou dostupné ale o integrální a zcela perspektivní formu uspokojování určitého okruhu potřeb obyvatelstva (BÁRTA, J. Nad novým nařízením vlád republik o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru, *Správní právo* 5/1988, s. 276).

<sup>310</sup> Viz NOVOTNÝ, J. Poskytování služeb občany v provozovnách socialistických organizací. *Správní právo* 5/1988, s. 281.

<sup>311</sup> SCHELLE, K. *Určující vliv komunistické strany Československa v procesu demokratizace a zdokonalování státní správy (II. část – vývoj národních výborů)*, s. 208.

<sup>312</sup> ŠULC, Z., cit. práce, s. 59.

vyvolal nutnost tzv. doosídlování.<sup>313</sup> Jeho potřeba trvala ještě i na začátku sedmdesátých let, a pokud cílem doosídlování mělo být i zajištění dostatečného přísunu pracovní síly do podniků v pohraničí, ještě ani v tomto období se nedařilo zajistit tento přísun v dostatečném objemu.<sup>314</sup> Potřeba zefektivnění procesu doosídlování vedla na přelomu šedesátých a sedmdesátých let k přijetí nové úpravy a k dalším opatřením, a v průběhu času se situaci podařilo alespoň do určité míry zlepšit.<sup>315</sup> Úsilí o doosídlování konkrétních oblastí přesto pokračovalo ještě i v osmdesátých letech.

Zajištění komplexního rozvoje hospodářství v pohraničních okresech českých krajů patřilo v šedesátých letech k cílům, které byly oficiálně proklamovány, a bylo např. i jako samostatný cíl zakotveno v § 24 zákona o třetím pětiletém plánu (zákon č. 165/1960 Sb.). K zajištění uvedeného cíle přitom toto ustanovení předpokládalo kromě rozvoje průmyslu i další bytovou výstavbu, rozvoj školství, kultury, zdravotnictví a služeb. Reálná situace v pohraničí na konci šedesátých let však byla dosti neuspokojivá, o čemž svědčí mimo jiné i vystoupení poslanců pocházejících z pohraničních okresů na půdě Národního shromáždění v politicky uvolněnějším období Pražského jara.<sup>316</sup> V těchto vystoupeních upozorňovali

---

<sup>313</sup> V dobové literatuře se lze setkat i s tvrzením, že osídlování pohraničí bylo převážně úspěšné v průmyslových částech, méně však již v zemědělských oblastech, a usnesením vlády tak bylo 26. ledna 1954 rozhodnuto doosídlit pohraničí hlavně poselním zemědělství a některých dalších hospodářských úseků (BUČEK, M., HAMALOVÁ, M. *Oblastné plánovanie*. 2. vyd. Bratislava: Vysoká škola ekonomická, 1980, s. 71–72).

<sup>314</sup> Jako příklad lze uvést např. článek Doosídlování stále vážným problémem, *Průboj*, 22. 8. 1972, s. 3, v němž krajské oddělení ČSÚ přináší statistická data za Severočeský kraj. Na rok 1971 bylo např. plánováno, že v pohraničí bude díky doosídlení obsazeno téměř 400 pracovních míst. Později byl plánovaný počet snížen na cca 300, reálně jich však bylo obsazeno jen 249. Ze Severočeského kraje do pohraničí přišlo 150 lidí. Podle informací z článku se však zhruba jedna třetina v minulosti zase vracela do vnitrozemí, a i z uvedených 150 doosídlenců se jich do vnitrozemí zase vrátilo 49, což by právě odpovídalo one jedné třetině.

<sup>315</sup> Právnícký slovník ze začátku sedmdesátých let v hesle „Doosídlování pohraničí“ konstatuje, že toto musí být stále ještě podporováno (HROMADA, J. ed. a kol. *Právnícký slovník*. 3. zcela přepracované a doplněné vydání. Praha: Orbis, 1972, 1. sv., s. 132), další vydání tohoto právníckého slovníku z druhé poloviny sedmdesátých let (MADAR, Z. et al. *Právnícký slovník: určeno [také] pro studenty*. 4. zcela přepracované a doplněné vydání. Praha: Orbis, 1978) již heslo „Doosídlování pohraničí“ neobsahuje. Snad i z této skutečnosti lze soudit, že potřeba podpory doosídlování pohraničí jako celku již nebyla tak akutní, byť tato podpora i nadále trvala.

<sup>316</sup> Tato vystoupení jistě není důvod vnímat zcela nekriticky (mohla být ovlivněna i subjektivními faktory, zejména pokud se jedná o tvrzené znevýhodnění pohraničních okresů v porovnání s vnitrozemím), a situace ve všech okresech v pohraničí také nemusela být zcela stejná (byť v rámci diskuse žádný z poslanců nevystoupil s tím, že v jejich okrese se



zejména na to, že usnesení vlády o prioritním rozvoji pohraničí a snaze o vyrovnání životní úrovně mezi okresy ve vnitrozemí a v pohraničí nebyla v praxi plněna,<sup>317</sup> dále na nedostatečné investice v pohraničních okresech (investice směřovaly naopak především do vnitrozemí, které podle prezentovaných názorů prosperovalo právě na úkor pohraničních okresů<sup>318</sup>) a rovněž na vyliďňování pohraničí, kde jeho obyvatelé nemohli nalézt dostatečné množství pracovních příležitostí, a odcházeli proto odsud za prací do vnitrozemí.<sup>319</sup>

---

situace zásadně liší v tom, že se tam popsané nedostatky nevyskytují). Tato vystoupení však lze vnímat jako výpovědi o situaci v pohraničí od těch, kteří jí důvěrně znali z vlastní zkušenosti a dostávali o ní zprávy „z první ruky“, či alespoň jako jejich vnímání této situace.

<sup>317</sup> Určitým „spouštěčem“, který sérii vystoupení k situaci v pohraničí vyvolal, byla skutečnost, že v programovém prohlášení vlády, které bylo tehdy projednáváno, byla zařazena formulace, podle níž „(z)výššená pozornost bude též věnována rozvoji pohraničních oblastí, jakož i oblastí s nízkou intenzitou rozvoje v uplynulých letech“ (text programového prohlášení vlády je dostupný z: <https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1960-1990-cssr/oldrich-cernik-1/ppv-1968-cernik1.pdf>). Poslanec, který tuto sérii projevů na půdě Národního shromáždění zahájil, však tento svůj projev začal konstatováním, že sice usnesení vlády o preferovaném rozvoji pohraničí jsou přijímána již patnáct let, tato usnesení však nebyla reálně dodržována (viz k tomu vystoupení poslance Gudricha z 24. dubna 1968). Tento poslanec dále ve svém vystoupení uvedl i konkrétní body přijatých usnesení, které byly porušovány a měly negativní dopad na rozvoj území v pohraničí. Mimo jiné k tomuto uvedl, že „z doosídlovaného pohraničí se dále odčerpávaly vysoce produktivní pracovní síly do průmyslových aglomerací ve vnitrozemí, nediferencovaně se přidělovaly finanční prostředky vnitrozemským – bohatým a pohraničním – zaostávajícím okresům; nadále sloužily a dosud slouží velmi zachovalé tovární objekty jako skladiště, nedostatečně byla preferována bytová výstavba“ atd. (stenozáznam jeho vystoupení je dostupný na: <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023014.htm>)

<sup>318</sup> Znevýhodnění oproti vnitrozemí tedy podle těchto názorů nejen trvalo, ale do jisté míry se dále zvětšovalo. Poslankyně Závacká např. ve svém vystoupení uvedla, že pohraničí sloužilo jako rezervoár k budování ostatních částí republiky a odkázala na demontáž podstatné části průmyslového zařízení po roce 1945. Diskriminace pohraničí, o kterém ve svém vystoupení mluvila, měla podle jejího tvrzení za následek „havarijní stav vozovek, bytového fondu, školních, kulturních, zdravotních a sociálních a ostatních veřejných zařízení v míře, která je v ostatních částech republiky nevídaná“, a pokračovala dále tím, že „[c]elé oblasti, které před dvěma desítkami let byly kvetoucí... musí být dnes i v našich neradostných pohraničních poměrech označovány za oblasti s extrémními životními podmínkami, jejichž řešení není v silách okresu ani ... kraje“ (viz: <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023022.htm>).

<sup>319</sup> Viz např. i vystoupení poslance Varmuži dne 2. května 1968, který upozorňoval i na to, že podnikům se stále více vyplácelo budovat a rozšiřovat závody v průmyslových aglomeracích (tj. ve vnitrozemí), ačkoli zde byl nedostatek pracovních sil. V důsledku výstavby bytů v aglomeracích podle něho byly systematicky vysídlovány pohraniční a ekonomicky slabší oblasti, kde naopak za daného stavu nebyla možnost získat zaměstnání (viz: <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023028.htm>).

Obsah těchto vystoupení zároveň jen dokresluje a potvrzuje oprávněnost kritiky, která na konci 60. let přicházela i odjinud, a která rovněž vytýkala nekoncepčnost a nízkou efektivitu dosavadních opatření směřujících k zajištění rozvoje pohraničních okresů.<sup>320</sup> Výše uvedená vystoupení na půdě Národního shromáždění však upozorňují i na to, jak velkým problémem bylo i na začátku sedmdesátých let vyliďňování pohraničí a odchod zejména kvalifikovaných pracovníků, kterým podniky ve „vnitrozemí“ byly schopny poskytnout mnohem lepší životní podmínky. Vytvářel se tak určitý „bludný kruh“. Kvalifikovaní pracovníci z pohraničí odcházeli s ohledem na ve srovnání s vnitrozemím nízkou úroveň rozvoje. Přitom se však pohraniční okresy nemohly rozvíjet právě i proto, že tito lidé z nich odcházeli pryč, a i investice do bytové výstavby, budování občanské vybavenosti, ale i nových výrobních závodů se za těchto podmínek soustředila zejména mimo tyto okresy.

Jedním z okresů vykazujících ještě v polovině sedmdesátých let negativní migrační saldo byl okres Tachov. Situace zde byla tak špatná, že celý tento okres byl na základě usnesení vlády ČSSR č. 139/1975 zařazen do celostátně řízeného experimentu sociálního rozvoje na léta 1976–1980. Cílem experimentu ve vztahu k Tachovsku bylo vytvořit zde „takové životní podmínky, aby zejména mladí lidé mohli v okrese uspokojit své základní potřeby a sídelně se tu stabilizovat“.<sup>321</sup> Zásadní význam i ve vztahu k územnímu rozvoji začal být sociálnímu rozvoji a sociálnímu plánování<sup>322</sup> přikládán v sedmdesátých letech<sup>323</sup> (a v následujících letech dále sílil), do značné míry v reakci na limity možností plánovaného řízení hospodářství. Pokud totiž cílem plánovaného rozvoje národního hospodářství bylo vyloučit působení trhu, resp. živelného střetávání nabídky a poptávky v oblasti zajišťování dostatečného objemu kvalifikované pracovní síly pro jednotlivé podniky i územní celky, toto vyloučení působení „trhu“ nebylo možné,

---

<sup>320</sup> RYCHTAŘÍK, R., cit. práce, s. 16–17.

<sup>321</sup> KUTTA, F., cit. práce, s. 325–326.

<sup>322</sup> ŘEZNÍČEK, cit. práce, s. 161.

<sup>323</sup> Zásadní význam v tomto ohledu byl přičítán projevu Gustáva Husáka na XIV. sjezdu KSČ (viz KUTTA, cit. práce, s. 15), jenž v tomto svém projevu mimo jiné uvedl, že zkušenost ukázala, že pouhé rozšiřování výroby a spotřeby nevede ještě automaticky k rozvoji socialistického způsobu života, a že je nutné, aby socialistická společnost plánovitě řídila směry a proporce osobní a společenské spotřeby a s jejím racionálním uspokojováním spojovala „zvýšený důraz na zlepšování celkových životních podmínek, na upevňování sociálních jistot, na zvyšování celkové kulturnosti života ...“ (14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]. Praha: Svoboda, 1971, s. 41).

resp. k němu nebylo reálně přikročeno.<sup>324</sup> Při snaze o přilákání a dostatečnou stabilizaci pracovní síly tak nezbývalo než se snažit tohoto dosáhnout za pomoci „atraktivní nabídky“. Právě v pohraničních okresech nebo i v jiných místech se sníženou mírou ekonomického rozvoje hledisko míry jejich sociálního rozvoje (včetně uspokojení bytových potřeb i zajištění občanské vybavenosti) hrálo zvláště významnou úlohu při snaze o zajišťování jejich celkového rozvoje, protože bylo úzce provázané s otázkou možnosti stabilizace obyvatelstva v těchto územích.

Na příkladu okresu Tachov a závěrů z experimentu, který zde proběhl, lze právě význam sociálního rozvoje ve vztahu k územnímu rozvoji dobře ilustrovat. Předpokladem, z něhož se v případě Tachovska vycházelo již při koncipování experimentu, bylo, že „(p)lán sociálního rozvoje nelze omezit branami závodu. Souvisí s ním nutně i otázka životních podmínek pracovníků, která se realizuje v územní sféře.“<sup>325</sup> Tento předpoklad se také v rámci tohoto experimentu potvrdil a z experimentu tak bylo možno učinit závěr, že národní výbory jako ty orgány, které byly „odpovědné“ za to, co se děje za branami závodů, musí větší pozornost věnovat sociální problematice a sociálnímu rozvoji.<sup>326</sup> Zkušenost totiž ukázala, že bez dostatečné výstavby bytů (a Tachovsko bylo v té době podle pětiletého hospodářského plánu v bytové výstavbě nejvíce „kráceno“ z celého Západočeského kraje), předškolních zařízení, vodohospodářských staveb, tj. různých zařízení občanské vybavenosti, se nepodaří obyvatelstvo stabilizovat ani zvrátit negativní migrační saldo.<sup>327</sup> Na druhé straně však zkušenosti z předchozího období zároveň ukazovaly, a to mimo jiné i v souvislosti s doosídlováním pohraničí, že čistě jen bytová výstavba sama o sobě není schopná stabilizaci obyvatelstva v daném území zajistit. Jako nutný se proto jevil celkově komplexnější a sofistikovanější

<sup>324</sup> Takovéto vyloučení „trhu“ v případě distribuce pracovní síly by nutně předpokládalo zákaz stěhování mimo „přidělené“ místo bydliště, resp. možnost přikázání se přestěhovat, a vlastně administrativní přidělování pracovní síly bez jakékoli možnosti volby ze strany samotných pracujících.

<sup>325</sup> Tachovský experiment, *Národní výbory* 44/1978, s. 6. Tachovsko tak bylo jediným případem, kdy do experimentu byl zařazen celý okres. Ve všech ostatních případech do něho byly zařazeny pouze jednotlivé podniky, a i v případě Tachovska bylo původním záměrem zařadit do něho pouze podnik Státní statky v Tachově, který v tomto zemědělském okrese zaměstnával téměř třetinu ekonomicky aktivního obyvatelstva, a Ministerstvo zemědělství a výživy mělo na rozvoji tohoto podniku mimořádný zájem. Během přípravy podnikového sociálního plánu se však ukázalo, že v případě takto velkého podniku nelze oddělit zlepšování životních podmínek jeho pracovníků od sociálního rozvoje okresu jako celku (KUTTA, F., cit. práce, s. 326).

<sup>326</sup> Tachovský experiment, *Národní výbory* 44/1978, s. 8.

<sup>327</sup> Tachovský experiment, *Národní výbory* 44/1978, s. 8.

přístup, než byl volen dříve, pod nějž lze mimo jiného<sup>328</sup> počítat i koncept sociálního plánování a politiku sociálního rozvoje.

Regionalizace pohraničí, která byla provedena na základě usnesení vlády č. 341/1960 v průběhu času ztratila význam a přestala být používána.<sup>329</sup> Důvodem byla skutečnost, že některé do ní zařazené oblasti se konsolidovaly do té míry, že se již nadále nejevilo jako smysluplné považovat celé pohraničí za oblast hospodářsky a populačně nekonsolidovanou.<sup>330</sup> Pohraničí proto již ani nadále nemělo být z hlediska potřeb podpory jeho rozvoje bráno jako jeden homogenní celek. Tato podpora naopak nadále probíhala v rámci obecnější kategorie zajišťování oblastní proporcionality a území pohraničí bylo pro účely poskytování podpory rozděleno do tří kategorií. Samotná oblast pohraničí byla nově vymezena, a to výčtem měst a obcí uvedených v příloze k opatření vlády České socialistické republiky k realizaci ekonomických nástrojů k zabezpečení oblastní proporcionality, které bylo schváleno usnesením vlády ČSR č. 84 ze dne 15. dubna 1970 a následně publikováno v Ústředním věstníku (dále jen Ú. v.) jako opatření vlády ČSR č. 12/1970 Ú. v. (nebude-li uvedeno jinak, dále jen „opatření vlády ČSR“). V uvedené příloze bylo také území pohraničí rozděleno do uvedených tří kategorií.<sup>331</sup> Do I. kategorie byla zařazena místa s extrémně nepříznivými životními podmínkami, do II. kategorie místa se ztíženými životními podmínkami a do III. kategorie ostatní místa v pohraničí. Zařazení do konkrétní kategorie mělo odrážet míru potřeby poskytování podpory s ohledem právě na životní podmínky v těchto místech. Zatímco tak v místech zařazených I. i II. kategorií byla životní úroveň zjevně horší, než tomu bylo ve vnitrozemí, v místech zařazených ve III. kategorii se již životní podmínky velice blížily podmínkám ve vnitrozemí.

---

<sup>328</sup> Původním předpokladem bylo, že se lidé automaticky budou stěhovat do míst, kde pro ně byly budovány nové bytové kapacity. Tento předpoklad se však v praxi do značné míry ukázal jako nesprávný a v případě doosídlenců nebyly investice do bytové výstavby v pohraničí schopny zabránit jejich opětovnému odchodu (ANDRLE, A., POJER, M., ULLMANN, O. *Byty a bydlení v Československu*. Praha: SEVT, 1967, s. 204). Na konci šedesátých let proto byla přijata nová právní úprava, která se snažila na toto reagovat a pomocí silnějších ekonomických stimulů zajistit dlouhodobé setrvání osob v žádoucím odvětví a místě (tamtéž).

<sup>329</sup> BUČEK, M. *Priestorové vzťahy v národnom hospodárstve*. 1. vyd. Bratislava: Pravda, 1986, s. 60.

<sup>330</sup> HROMADA, J. ed. a kol., cit. práce, s. 471.

<sup>331</sup> Výslovně byla uvedena místa zařazená do I. a do III. kategorie, všechna ostatní místa spadala do II. kategorie pohraničního území.

Z vymezení území pohraničí provedeném v příloze opatření vlády ČSR vycházely poté i právní předpisy, jejichž smyslem bylo zajišťování podpory rozvoje pohraničí, resp. které vůbec pojmem pohraničí v daném období operovaly. S ohledem na svůj konkrétní účel tyto právní předpisy používaly i uvedené členění území pohraničí do tří kategorií, které se výrazně a celkem logicky projevuje tam, kde smyslem dané právní úpravy bylo pozitivně motivovat doosídlence, aby se usazovali v pohraničí a k tomu, aby odsud neodcházeli do vnitrozemí.<sup>332</sup>

Požadavek zajišťování oblastní proporcionality, na nějž i ve svém názvu odkazuje i samotné opatření vlády ČSR, začal být akcentován zhruba v polovině šedesátých let,<sup>333</sup> a tato skutečnost souvisela se snahou více prosazovat zásadu rovnoměrného ekonomického rozvoje oblastí,<sup>334</sup> jehož jedním z nástrojů se právě zajišťování oblastní proporcionality stalo. Zásadní význam pro reálné

<sup>332</sup> Jako příklad lze na tomto místě uvést vyhlášku Ministerstva práce a sociálních věcí ČSR a Ministerstva zemědělství a výživy ČSR č. 62/1970 Sb., o náborových příspěvcích a jiných výhodách doosídlenců v pohraničí. Náborový příspěvek či jiné ekonomické výhody (např. možnost poskytnutí zemědělského pozemku do dočasného bezplatného užívání) měly doosídlencům kompenzovat nižší životní úroveň ve srovnání s vnitrozemím, a poskytovaly se standardně pouze pro doosídlence, kteří přicházeli do míst zařazených jako I. a II. kategorie pohraničního území (v případě doosídlenců přicházejících do míst zařazených do III. kategorie toto připadalo v úvahu jen zcela výjimečně). Dalším takovýmto právním předpisem byla vyhláška Ministerstva financí ČSR č. 99/1970 Sb., o finanční pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v pohraničí. O ní i o vyhlášce č. 62/1970 Sb. bude ještě pojednáno dále. Z právních předpisů, které se o pohraničí a jeho kategorizaci zmiňují jen zcela okrajově, a v dalším textu jim již pozornost věnována nebude, lze ale zmínit vyhlášku Federálního ministerstva financí a Ústřední rady Českého ROH č. 162/1971 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb. Podle § 12 této vyhlášky bylo v obecném režimu možno na tematické, kulturní a politicko-výchovné tuzemské zájezdy poskytnout příspěvek. Pracovníkům žijícím „v pohraničí, v místech se zvláště nepříznivými a ztíženými životními podmínkami“, tj. v I. a zřejmě i II. kategorii pohraničního území mohly být výdaje za splnění dalších podmínek hrazeny v plné výši. I zde lze tomuto zřejmě rozumět jako snaze umožnit pracovníkům z pohraničí alespoň krátkodobě pohraničí opustit v „privilegovaném“ bezplatném režimu, a tím jim opět alespoň částečně kompenzovat životní podmínky v místě, kde trvale žili. Opatření vlády ČSR v čl. 3 upravuje výši účelových investičních dotací do zemědělské výroby opět s přihlédnutím k zařazení do kategorií pohraničních území. Životní úroveň zde však již zřejmě nehrála tak zásadní roli, takže dané ustanovení zavádí dva režimy, v rámci nichž se vyšší úroveň dotace vyplácí při investicích v I. kategorii pohraničního území a nižší ve II. a III. kategorii pohraničního území.

<sup>333</sup> Pojem oblastní proporcionality byl i součástí názvu jedné z kapitol dokumentu Hlavní směry zdokonalování plánovitého hospodářství, který byl určen jako podkladový materiál pro jednání ÚV KSČ. Ten představuje zřejmě jeden z prvních oficiálních dokumentů, kde se tento pojem objevil.

<sup>334</sup> Viz např. *Hlavní směry zdokonalování plánovitého řízení národního hospodářství: podkladový materiál k jednání ÚV KSČ*. Praha: St. komise pro řízení a organizaci, s. 42.

promítnutí požadavku zajišťování oblastní proporcionality do právní úpravy i způsobu postupu státních orgánů sehrálo přijetí usnesení vlády č. 60/1965 ze 17. února 1965, o zvýšení účinnosti při zajišťování oblastní proporcionality národohospodářských plánů. Již podle názvu usnesení vlády se tento institut měl promítat v národohospodářském plánování, a na základě přijetí tohoto usnesení je možné se s ním setkat v textu metodických pokynů Státní plánovací komise pro vypracování státního plánu rozvoje národního hospodářství, jež byly publikovány i ve Sbírce zákonů (č. 55/1965 Sb.). Podle § 167 těchto metodických pokynů „zajišťování oblastní proporcionality v národohospodářských plánech je nedílnou stránkou ekonomických proporcí v plánovitém rozvoji celého národního hospodářství“. Kromě samotného pětiletého plánu tyto metodické pokyny upravovaly i postup přípravy jeho prováděcích plánů, a byly podle § 1 odst. 2 těchto metodických pokynů kromě ústředních orgánů závazné i pro krajské národní výbory. Nástroje zajišťování oblastní proporcionality se poté objevily i v textu zákona č. 83/1966 Sb., o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství, který byl vypracován podle uvedených metodických pokynů. Tak ustanovení § 9 tohoto zákona mimo jiné zakládalo vládě právo v okresech a místech, které předem určí, stanovit způsob poskytování a vyšší účelových dotací na stavby státních hospodářských organizací a stavby výrobních družstev a také určit podmínky, za nichž mají být poskytovány dotace ze státního rozpočtu. Na tato ustanovení, zakládající tyto pravomoci vlády zakotvená v § 9 zákona č. 83/1966 Sb. jako na svůj právní základ, odkazují opatření vlády ČSR i nařízení vlády ČSR č. 38/1970 Sb., o ekonomických nástrojích k zabezpečení oblastní proporcionality.

V § 9 zákona o čtvrtém pětiletém plánu není žádná zmínka specificky o pohraničí a záměr zajišťování oblastní proporcionality se také nevztahoval čistě jen na území v pohraničí, ale obecně na správní obvody, které po delší dobu vykazovaly ve srovnání s celostátním průměrem nižší ekonomickou aktivitu (územně se jednalo asi o dvacet tisíc kilometrů čtverečných území, na němž žil přibližně jeden milion obyvatel),<sup>335</sup> byť je samozřejmě pravda, že naprostá většina tohoto území se nacházela v pohraničí. Nařízení vlády č. 38/1970 Sb., které lze chápat jako „rámcový“ předpis vymezující druhy právních nástrojů k zabezpečení oblastní proporcionality (a jako na takový na něj také odkazuje opatření vlády ČSR, které specifikuje podmínky pro používání těchto nástrojů včetně míst, kde mohou být použity), tak umožňovalo vyplácet jednak účelové oblastní dotace na investiční akce v pohraničí, pokud slouží k zajištění dlouhodobého výhledu rekonstrukce a výstavby pohraničí, ale i účelové investiční

<sup>335</sup> HROMADA, J. ed. a kol., cit. práce, s. 471.

dotace na akce v místech mimo pohraničí, pokud přispívají k jejich rozvoji, k účelnému zvýšení zaměstnanosti nebo k realizaci územních plánů schválených vládou (místa mimo pohraničí přitom byla místa výslovně uvedená v čl. 8 bod 1 opatření vlády ČSR). Opatření vlády ČSR v čl. 1 až 7 řeší podmínky pro vyplacení a výši dotací, které je možno vyplatit specificky v pohraničí, v čl. 8 až 10 však již upravuje podmínky a výši účelových investičních dotací mimo pohraničí.

Zajišťování oblastní proporcionality zároveň mělo na jedné straně zajišťovat podporu území správních obvodů vykazující dlouhodobě nižší ekonomickou aktivitu, než byl celostátní průměr. Na druhé straně však v rámci něho byla snaha reagovat i na skutečnost, že některé správní obvody měly naopak „přesycenou strukturu obyvatelstva a výrobních zařízení“<sup>336</sup> a i s ohledem na požadavek (zákonitost) vyrovnávání ekonomické úrovně oblastí se proto jevílo jako žádoucí podpořit přemístění některých, zejména výrobních, činností z těchto správních obvodů do jiných, které nebyly ekonomickou aktivitou takto „přesyceny“. To se týkalo především hlavního města Prahy, resp. celého území, které s ní tvořili ekonomicky jeden celek.<sup>337</sup> Opatření vlády ČSR vedle úpravy podmínek pro udělování dotací zakotvovalo rovněž i možnost, aby národní výbor stanovil investorovi určitou „penalizaci“ v podobě povinnosti zaplatit příspěvek na doplňkové (vyvolané) investice, které vznikaly ve vyjmenovaných velkých městech v důsledku vybudování nových nebo i rozšíření stávajících provozů. V souvislosti se zařazením této úpravy do textu opatření vlády ČSR zabývajícím se ekonomickými nástroji k zabezpečení oblastní proporcionality možnost ukládat příspěvek na doplňkové (vyvolané) investice lze chápat jako snahu o ekonomickou motivaci k tomu, aby nové provozy byly zřizovány nebo kapacita stávajících provozů byla rozšiřována jinde než ve vyjmenovaných městech, v nichž jediné bylo možno tento příspěvek uložit.

Specificky rozvoji pohraničí, resp. zajištění a stabilizaci pracovní síly pro ně se věnovala např. vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí ČSR a ministerstva zemědělství a výživy ČSR, č. 62/1970 Sb., o poskytování náborových příspěvků a jiných výhod doosídlencům ve vymezeném území pohraničí. Podle této vyhlášky bylo možno poskytovat náborový příspěvek či jiné výhody doosídlencům,

<sup>336</sup> HROMADA, J. ed. a kol., cit. práce, s. 472.

<sup>337</sup> Čl. 9 opatření vlády ČSR tak umožňoval poskytnutí účelové investiční dotace na stavby průmyslových výrobních odvětví, které byly prokazatelně přemístěny mimo pražskou průmyslovou aglomeraci (tj. území hlavního města Prahy a okresů Praha-východ a Praha-západ), jestliže tímto přemístěním bude dosaženo uvolnění pracovních sil v hlavním městě Praze a lokalizace těchto investičních akcí byla dohodnuta s Ministerstvem plánování. Čl. 10 umožňoval účelovou dotaci na výstavbu skladových objektů, které prokazatelně uvolní objekty užívané dosud ke skladování ve vnitřním území hlavního města Prahy.

kteří do pohraničí přišli z vnitrozemí a nastoupili na důležitá, předem stanovená pracovní místa, která je nutno přednostně obsadit v zájmu komplexního rozvoje tohoto území. Výše náborového příspěvku byla odstupňována podle oboru, v němž měl zaměstnanec pracovat, i podle kategorie pohraničního území s tím, že ve III. kategorii bylo možno náborový příspěvek vyplácet jen výjimečně, a byl oproti předchozím dvěma kategoriím pohraničního území výrazně nižší.<sup>338</sup> Doosídlenci měli rovněž nárok na úhradu nákladů spojených se změnou zaměstnání (s prohlídkou pracoviště a se sjednáním bližších pracovních podmínek) a s přestěhováním, a v případě, že se jednalo o zaměstnance zemědělských organizací, státních nebo vojenských lesů, mohli žádat i o bezúplatné přenechání zemědělského pozemku ve výměře do 0,50 ha k dočasnému užívání.

Vyhláška ministerstva financí ČSR č. 99/1970 Sb., o finanční pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v pohraničí, upravovala pomoc, která se měla poskytovat vedle finanční, úvěrové a jiné pomoci podle obecné úpravy vyhlášky ministerstva financí č. 137/1968 Sb., a stanovila tedy zvýhodněné podmínky oproti těm, které platily pro výstavbu či rekonstrukce bytových domů mimo pohraničí. V případě družstevní výstavby platil jednotný režim zvýhodnění pro celé pohraničí, v případě individuální bytové výstavby se výše příspěvku na každý nově získaný byt ale lišila podle toho, ve které kategorii pohraničního území se daný byt nacházel. Snaha o stabilizaci obyvatelstva pohraničí se projevovala i tím, že v případě individuální osobní výstavby nebo modernizace rodinných domů v osobním vlastnictví byl příspěvek podmíněn tím, že stavebník bude po nejméně dalších deset let byt užívat k trvalému bydlení a bude pracovat v pohraničí. V opačném případě měl

<sup>338</sup> Výše náborového příspěvku tak zjevně měla mimo jiné reflektovat i celkovou atraktivitu dané pracovní pozice pro doosídlení z vnitrozemí. Kromě kategorie pohraničního území, a tedy i standardu životních podmínek, zde hrál roli i konkrétní druh zaměstnání. I toto je zřejmě důvod, proč nejvyšší náborový příspěvek byl pro zaměstnance, kteří přijali místo v zemědělských, lesních a stavebních organizacích a v organizacích pro výrobu stavebních hmot, kde s ohledem na fyzickou náročnost vykonávané práce tato zaměstnání zpravidla nebyla příliš atraktivní. Ještě i na konci osmdesátých let toto byl jeden z faktorů, který vedl k častým odchodům doosídlenců ze zemědělství (Jihočeské pohraničí dnes, *Lidé a země* 10/1988, s. 445). Významným cílem právní úpravy bylo také stabilizovat doosídlení na daných pracovních pozicích a ekonomicky je motivovat k tomu, aby z pohraničí opět neodcházeli do vnitrozemí. Náborový příspěvek byl proto vyplácen po částech (poslední část byla přitom vyplácena až po pěti letech po přestěhování) a doosídlenec měl povinnost jej celý nebo jeho poměrnou část vrátit, pokud by došlo ke skončení pracovního (členského) poměru před uplynutím deseti let od nástupu do práce na stanoveném místě (výjimkou zde byla jen ze strany zaměstnance „nezaviněná“ výpověď daná zaměstnavatelem nebo výpověď, kterou podal zaměstnanec s ohledem na svou zdravotní nezpůsobilost danou práci nadále vykonávat).



stavebník povinnost tento příspěvek vrátit. Vyhláška byla sice zrušena vyhláškou č. 160/1976 Sb., nadále však byl ponechán zvýhodněný režim v oblastech (místech) stanovených jmenovitě vládami ČSR a SSR<sup>339</sup> (a zde lze mít za to, že se jedná o místa stanovená opatřením vlády ČSR).

Snaha o podporu rozvoje prostřednictvím ekonomických nástrojů, které by sem přivedly a pomohly stabilizovat pracovní sílu, se kromě pohraničí projevovala i v případě jiných oblastí. Výše uvedená vyhláška č. 62/1970 Sb., která umožňovala poskytovat náborové příspěvky a jiné výhody doosídlencům, byla v roce 1986 novelizována vyhláškou č. 69/1986 Sb. Smyslem této novely bylo umožnit vyplácení náborového příspěvku i doosídlencům, kteří se přestěhují z ostatního území státu do vymezeného území při západní hranici ČSSR, s výjimkou stabilizovaných středisek osídlení,<sup>340</sup> a vstoupí tam do pracovního (členského) poměru. Na vymezení pojmu pohraničí se přitom nic nezměnilo a územní působnost vyhlášky tak měla být zjevně rozšířena. S ohledem na výjimku v případě stabilizovaných středisek osídlení zde lze mít za to, že i náborový příspěvek pro doosídlence území při západní hranici ČSSR lze chápat jako nástroj pro zajišťování oblastní proporcionality, byť mimo území vymezené opatřením vlády ČSR č. 12/1970 Ú. v. Ještě v roce 1970 (i když později, než bylo vydáno uvedené opatření vlády ČSR) však byla přijata vyhláška č. 149/1970 Sb., kterou se specifickým způsobem vymezuje rovněž pro účely výplaty náborového příspěvku sokolovská oblast, a to výslovně jako oblast mimo pohraničí. Snahou zde bylo zavést, pokud se jedná o vyplácení náborového příspěvku, jiný režim, než platil v pohraničí (jinak by bylo snazší cestou novelizovat opatření vlády ČSR, popř. vyhlášku č. 62/1970 Sb., na niž vyhláška č. 149/1970 Sb. odkazuje), a toto otevírá prostor pro úvahu, že v případě sokolovské oblasti motivací pro tento postup nebyla, resp. nemusela být pouze snaha o vyrovnávání ekonomické úrovně oblastí, ale snaha o jeho preferenční rozvoj<sup>341</sup> s ohledem na to, jakou úlohu oblast severních Čech hrála v rámci národního hospodářství státu jako celku (k tomu viz dále). Ještě výraznější je tato snaha v případě vyhlášky č. 172/1980 Sb., kterou

<sup>339</sup> Základní příspěvek zde byl zvýšen o 20 % a byla stanovena vyšší horní hranice příspěvku, který mohl být pracovníkům socialistické organizace poskytnut v zájmu stabilizace.

<sup>340</sup> Vymezené území při západní hranici ČSSR, stejně jako stabilizovaná střediska osídlení, v nichž nárok na náborový příspěvek nevznikal, byla stanovena v příloze k opatření vlády České socialistické republiky k řešení ekonomického a sociálního rozvoje vybraných území při západní hranici ČSSR, které bylo schváleno usnesením vlády ČSR č. 84 ze dne 18. března 1986 a publikováno v Ústředním věstníku.

<sup>341</sup> Podmínkou pro výplatu náborového příspěvku podle § 1 vyhlášky bylo i to, že doosídlelec nastoupí na některé z důležitých předem stanovených pracovních míst, jež je nutno přednostně obsadit v zájmu komplexního rozvoje této oblasti.

se novelizovala vyhláška č. 160/1976 Sb., o finanční a úvěrové pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě, a která zavedla privilegovaný režim pro stavby v Praze, Bratislavě a severočeské průmyslové aglomeraci. Zde již sledovaným cílem zjevně nebylo zajišťování oblastní proporcionality, ale spíše vytváření podmínek pro to, aby bylo možno plně využít ekonomického potenciálu oblastí, které byly stěžejní pro fungování národního hospodářství Československa jako celku, a to i za tu cenu, že ekonomická nerovnost mezi oblastmi se zde nebude vyrovnávat, ale naopak (alespoň v případech Prahy a Bratislavy) ještě dále zvyšovat.

## 5

### **Právní úprava územního plánování a koncepce rozvoje sídelní struktury**

Potřebnost územního plánování byla v období plánovaného hospodářství vnímána z velké části (a možná především) v souvislosti s jeho vazbou k národohospodářskému plánování.<sup>342</sup> Význam, který byl územnímu plánování právě ve vztahu k národohospodářskému plánování přikládán, se přitom v čase měnil, a ve druhé polovině šedesátých let je možno zaznamenat kritickou reflexi toho, jak byl tento význam doposud podceňován.<sup>343</sup> V období padesátých a částečně i šedesátých let totiž bylo územní plánování chápáno, a to nejen orgány hospodářského plánování, především jako prostorový „průmět“ ekonomického nebo odvětvového plánování, v rámci něhož bylo rozhodováno o potřebě budování nových výrobních kapacit, tj. vlastně jen jako „umístování“ investic, o nichž bylo rozhodnuto v hospodářských plánech.<sup>344</sup> Tehdejší zákonná úprava toto chápání přinejmenším umožňovala, nebo dokonce snad i předpokládala. V důsledku tohoto jednostranného vnímání vztahu územního a národohospodářského plánování<sup>345</sup> zde chyběla efektivní zpětná vazba, která by umožňovala

---

<sup>342</sup> MILOTA, J et al., cit. práce, s. 73. V § 1 odst. 1 zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu, bylo územní plánování označeno za součást systému řízení rozvoje společnosti, přičemž konkrétní své funkce mělo územní plánování podle tohoto ustanovení dosahovat v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů.

<sup>343</sup> ŠAMAN, Z., cit. článek, s. 8.

<sup>344</sup> HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J. *Zrod velkoměsta: urbanizace českých zemí a Evropa*. 1. vyd. Praha: Paseka, 2002, s. 265. V tomto pojetí se projevila představa o direktivní povaze hospodářského plánu (VOŽENÍLEK, J. K otázkám vývoje sídelních struktur v ČSR, *Architektura ČSR* 4/1987, s. 377).

<sup>345</sup> Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování toto plánování vymezoval v § 1 odst. 1 jako soustavnou činnost, „která v souladu s úkoly a záměry národohospodářského plánování

při národohospodářském plánování zohlednit i územní předpoklady a společenské podmínky (včetně dostatečné kapacity pracovní síly) v oblasti, na niž se hospodářské plány vztahovaly.<sup>346</sup>

V průběhu času se měnilo i vnímání potřebnosti územního plánování pro větší územní celky. Úprava územního plánování vtělená na konci čtyřicátých let do zákona č. 280/1949 Sb. ještě znala pouze územní plány obcí. Když však na základě tohoto zákona začaly v průběhu padesátých let vznikat územní plány Prahy a dalších měst, jasně se ukázala i potřeba možnosti zpracovávání i územních plánů větších územních celků.<sup>347</sup> Nová úprava územního plánování zakotvená v zákoně č. 84/1958 Sb., o územním plánování, na toto reagovala a zakotvila nově institut územních plánů rajónů, jež se měly zpracovávat pro předem určená hospodářsky a kulturně významná zájmová území. Ani tato úprava však nebyla zcela dostačující<sup>348</sup> a až úprava, kterou přinesl zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tomto ohledu přinesla další posun. Tento zákon ve svém § 13 zakotvil institut územně plánovací dokumentace velkého územního celku, která mohla být zpracována např. i pro území několika okresů (a pořizovaly je proto krajské národní výbory a národní výbory Prahy a Bratislavy). Zároveň si však pořízení územně plánovací dokumentace mohl vyhradit i vyšší orgán územního plánování. Pokud by územní plánovací dokumentace měla řešit otázky zásadního významu s dopady na území celých

---

a na základě průzkumů přírodních, demografických, kulturních, ekonomických a technických podmínek řeší uspořádání daného území tak, aby byl utvořen organický a dalšího rozvoje schopný celek“. Josef Milota ve skriptech, jichž byl hlavním autorem, uvádí, že se jedná o činnost, která se řídí podle směrnic národohospodářského plánu uspořádání území (MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 74). Používá přitom přímou citaci a odkazuje přímo na text zákona, v němž se přesně formulaci o řízení se směrnicemi národohospodářského plánu nepodařilo dohledat. Podle § 3 zákona však výchozím podkladem pro územní plánování jsou výhledové plány hospodářského a kulturního rozvoje jednotlivých oblastí, perspektivní studie a rozborů orgánů hospodářského plánování atd. Tato formulace v podstatě odpovídá tomu, co uvádí Josef Milota (ten patrně citoval z jiného oficiálního dokumentu, nikoli přímo ze zákona) a lze mít za to, že uvedenou „jednostrannost“ vnímání vztahu národohospodářského a územního plánování tato formulace umožňuje.

<sup>346</sup> MUSIL, J., cit. práce, s. 241.

<sup>347</sup> MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 74.

<sup>348</sup> Podle § 5 zákona územní plány rajónů měly řešit souborné umístění, vzájemné vztahy a uspořádání všech dosavadních i nově navrhovaných funkčních celků, které dané území vytvářejí, tj. sídla, těžební, průmyslové a jiné závody, vodohospodářská, dopravní a jiná díla atd. Tyto plány se však nevypracovávaly pro celé území dané ekonomické oblasti, ale právě jen pro oblast se zvýšenou investiční aktivitou a vypracovávání těchto plánů nebylo ani pravidelnou činností (MILOTA, J. et al., cit. práce, s. 74).

republik či celé federace, mohla si jejich zpracování vyhradit vláda některé z republik nebo vláda ČSSR.<sup>349</sup>

Územní plánování bylo v § 1 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. definováno jako soustavná činnost, která „v souladu se základními cíli a úkoly národohospodářských plánů komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně i časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území“. Oproti předchozí právní úpravě byl v novém zákoně posílen důraz na význam územního plánování ve vztahu k péči o životní prostředí.<sup>350</sup> Zejména však nová úprava předpokládala, že by mělo dojít k posílení vazby územního a oblastního plánování. Konkrétně se v důvodové zprávě k zákonu uvádí, že nejde „o pouhou koordinaci hospodářských záměrů v území, ale o úzkou spolupráci a vzájemnou návaznost činností územního plánování a oblastního plánování, které se v jednotlivých fázích plánovacího procesu musí ovlivňovat“.<sup>351</sup> Tuto formulaci lze chápat jako výslovné odmítnutí „jednostrannosti“ vztahu národohospodářského a územního plánování, která se uplatňovala v padesátých letech. Zákon zakotvoval nové druhy územně plánovací dokumentace, rozdělené na kategorie odpovídající systematické národohospodářských plánů, čímž se podle důvodové zprávy měl „vytvářet předpoklad pro aktivní účast územního plánování na tvorbě oblastních plánů“.<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup> Územně technické podklady se např. podle § 7 zákona měly zpracovávat pro celé území ČSSR a území obou republik. Zároveň v souvislosti s tím, jak se v průběhu šedesátých a sedmdesátých let začala projevovat snaha o řešení koncepce sídelní struktury státu jako celku (k tomu viz dále), vyvstala mimo jiné i potřeba možnosti zpracování celostátního územního plánu. Zákon č. 54/1958 Sb. s potřebou vypracování takového plánu ještě vůbec nepočítal, v průběhu šedesátých let se však práce na přípravě tohoto plánu reálně rozběhly [MATOUŠEK, V. Soudobé tendence rovnoměrnosti a koncentrace osídlení v kapitalistických a socialistických zemích (II. část), *Sociologický časopis* 6/1966, s. 798]. Právě možnost vlády ČSSR vyhradit si přípravu některých územně plánovacích dokumentů dala např. i možnosti zpracování takového celostátního územního plánu; podklad přímo i v textu zákona.

<sup>350</sup> Podle § 1 odst. 2 zákona mělo územní plánování vytvářet „předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek“. Stejně jako v případě důrazu na zvýšení úrovně plánování a investiční výstavby i požadavek na péči o životní prostředí podle důvodové zprávy k zákonu vycházel ze závěrů XIV. sjezdu KSČ, reálně však mohl mít jen omezené praktické dopady (k tomu ještě viz dále).

<sup>351</sup> Důvodová zpráva k zákonu přitom odkazuje na zásady systému oblastního plánování schválených usnesením vlády ČSSR č. 197/1974.

<sup>352</sup> Vliv, resp. potřeba vlivu územního na oblastní plánování byl spatřován zejména ve fázi pořizování územně plánovací dokumentace, v rámci níž byly zjišťovány informace o da-

Nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování, přímo na územní plánování a jeho nástroje neodkazovalo, a např. ještě na začátku osmdesátých let byla vzájemná reálná vazba mezi oblastním a územním plánováním nedostatečná, byť toto bylo dáno spíše organizačními důvody než právní regulací.<sup>353</sup> Nařízení vlády ČSR č. 151/1989 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice však v § 4 již výslovně řadí nástroje, které využívá územní plánování při územním a stavebním řízení, mezi nástroje oblastního plánování.

Výše již bylo uvedeno, že v období padesátých a šedesátých let bylo územní plánování chápáno jen jako „umísťování“ investic, o nichž bylo rozhodnuto v hospodářských plánech. Hlavní důraz byl v tomto období kladen na výstavbu výrobních kapacit a tato výstavba byla chápána zároveň i jako nástroj sociálního rozvoje, když se zde promítala představa, že průmyslový růst automaticky povede ke zlepšení životních podmínek.<sup>354</sup> Zejména v padesátých letech se tak projevil jev, který by bylo možno označit za „primitivní“ způsob chápání zásady vyrovnávání ekonomické úrovně oblastí. Tohoto vyrovnávání, resp. rozvoje doposud méně rozvinutých oblastí mělo být dosaženo právě prostřednictvím umísťování výrobních kapacit.<sup>355</sup> V mnoha případech byla proto výstavba nových výrobních kapacit umísťována do hospodářsky méně rozvinutých oblastí jako nástroj jejich rozvoje, a to někdy i navzdory tomu, že zde pro ně chyběly vhodné územně technické podmínky.<sup>356</sup> Důsledkem tohoto přístupu byla decentralizace výrobních a jiných významných investic, která dosahovala až takové intenzity, že „se již mnohde přiblížila nehospodárnému rozptylu“.<sup>357</sup> Toto se zpravidla netýkalo závodů těžkého průmyslu a nové bytové kapacity byly budovány zejména tak, aby podpořily právě jeho rozvoj. Bytová výstavba tak až na určité výjimky

---

ném území, které následně mohly ovlivnit intenzitu a směr jeho ekonomického rozvoje (KUTTA, F. a kol., cit. práce, s. 316).

<sup>353</sup> KUTTA, F. a kol., cit. práce, s. 322.

<sup>354</sup> Právě tímto předpokladem György Enyedi vysvětluje důraz na výrobní cíle v období extenzivního rozvoje ekonomik socialistických států (viz ENYEDI, G. Regional development policy in Hungary. *International Social Science Journal* 39: 255–262, citováno podle MUSIL, J. Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů, *Sociologický časopis* 3/2001, s. 284).

<sup>355</sup> Tyto úvahy se ostatně projeví již v období dvouletky v letech 1947–1948 (k tomu viz Musil, J. cit. práce, s. 238).

<sup>356</sup> ŠAMAN, Z. cit. článek, s. 7. Primárně z ideologických důvodů často investice směřovaly úmyslně mimo oblasti, do nichž se vkládaly zdroje za kapitalismu (MUSIL, J., cit. článek, s. 284), kdy naopak výrobní závody byly budovány pouze tam, kde byly podmínky pro jejich ekonomické provozování a rozvoj.

<sup>357</sup> MATOUŠEK, V., cit. článek, s. 798.

nereflektovala budování nových průmyslových závodů v místech mimo centra těžkého průmyslu<sup>358</sup> a postrádala koncentrační předpoklady pro soustředění obyvatel k trvalému usídlení do větších měst.<sup>359</sup> Důsledkem tohoto přístupu bylo (kromě nadměrné a neekonomické dojíždky za zaměstnáním<sup>360</sup> také i) faktické zakonzervování dosavadní soustavy osídlení, pro kterou zejména v ČSR bylo typické velké množství samostatných sídel s relativně malými vzájemnými vzdálenostmi.<sup>361</sup>

V takto rozdrobené struktuře osídlení se jevilo jako neproveditelné a ekonomicky neúnosné rozvinout potřebný standard občanské vybavenosti a bytové výstavby. Prosadila se tak myšlenka, že podmínkou jejich efektivního umístění je vybudování hierarchické sítě vzájemně na sebe navazujících středisek.<sup>362</sup> V rámci tzv. první generace koncepcí rozvoje osídlení se tak začaly prosazovat myšlenky vybudování takto pojaté soustavy osídlení, které vycházely z upravené podoby Christallerovy teorie střediskových míst (tyto koncepce byly spojeny zejména s autory soustředěnými na brněnském pracovišti Výzkumného ústavu výstavby a architektury).<sup>363</sup> K prvním pokusům v tomto směru, které se však týkaly zatím jen venkovských sídlišť, došlo již na začátku šedesátých let.<sup>364</sup> Kro-

---

<sup>358</sup> Umisťování nových výrobních závodů zpracovatelského a spotřebního průmyslu do středně velkých a malých měst bylo odůvodňováno mimo jiné i možností využití pracovní síly, která byla uvolňována v důsledku přechodu na velkovýrobu a zaváděním mechanizace ze zemědělství. Uvedený postup byl chápán zároveň i jako způsob, jak „ušetřit“ kapacity s ohledem na to, že se předpokládalo, že zde nebude vznikat potřeba výstavby nových bytů (MUSIL, J., cit. práce, s. 240).

<sup>359</sup> ŠAMAN, Z., cit. článek, s. 7.

<sup>360</sup> MATOUŠEK, V. a kol. *Dosavadní vývoj a tendence rozvoje sídel v ČSSR: studie – s přihlédnutím k vývoji v zahraničí*. 1. vyd. Brno: Výzkumný ústav výstavby a architektury, 1986, s. 78. V letech 1961–1970 v ČSR zhruba 35 % ekonomicky aktivních osob vyjíždělo za prací z místa svého bydliště (MUSIL, J., cit. práce, s. 235).

<sup>361</sup> V roce 1961 bylo podle sčítání, které bylo tehdy provedeno v Československu, celkem 19 343 prostorově oddělených sídel vytvářejících 11 963 obcí. Přitom 18 573 sídel nepřesahovalo velikost 2 000 obyvatel, a v této velikostní kategorii sídel žilo téměř 43 % obyvatel. Sídelní struktura ČSR byla přitom oproti Slovensku mnohem více rozdrobená. Sídel do 300 obyvatel bylo v Československu jako celku 11 649, z toho však 10 459 v ČSR a zbývajících 1 192 v SSR (MATOUŠEK, V., cit. článek, s. 798). Průměrná vzájemná vzdálenost sídlišť v ČR přitom dosahovala jen asi 2,25 km (ŠAMAN, Z., cit. článek, s. 7).

<sup>362</sup> MATOUŠEK, V., cit. článek, s. 799.

<sup>363</sup> MUSIL, J., cit. článek, s. 286.

<sup>364</sup> Zásady střediskovosti, které se následně uplatňovaly, byly poprvé v oficiálních dokumentech formulovány v usneseních vlády ČSR č. 1024/1962, o úkolech ve výstavbě venkovských socialistických sídlišť, a č. 1025/1962, o pokynech pro usměrňování výstavby bytů, občanské a technické vybavenosti ve venkovských sídlištích v nejbližších letech

kem sledujícím již snahu o komplexnější přístup bylo přijetí usnesení vlády č. 100/1967, o dlouhodobé koncepci vývoje osídlení, které stanovilo zásady pro vypracování střediskové sídelní struktury. Cílem jejího vybudování bylo vyrovnávání sociálních rozdílů mezi různými územními celky.<sup>365</sup> Střediska, v nichž jsou umístěny základní složky občanské vybavenosti, měla totiž pokud možno rovnoměrně pokrýt svými spádovými obvody celé území státu, a tím také rovnoměrně zajistit k této základní vybavenosti přístup obyvatelům celého území. Zároveň ale uvedená koncepce počítala s hierarchizací soustavy sídel plnicích střediskovou funkcí. Tato hierarchizace měla umožnit koncentraci výroby a investic do nevýrobního sektoru a obyvatelstvu dát možnost přístupu i k vyšší občanské vybavenosti ve střediskových sídlech vyššího stupně.<sup>366</sup>

Sídla se střediskovou funkcí měla být podle usnesení vlády č. 100/1967 rozvrstvena do tří stupňů, a to: středisková sídliště I. stupně, jež měla představovat střediska místního významu, středisková sídliště II. stupně jako střediska obvodního významu a středisková sídliště III. stupně, jež měla představovat střediska oblastního významu. Krokem ke skutečné realizaci nové střediskové soustavy osídlení však bylo až usnesení vlády ČSR č. 283/1971 (pro území Slovenska to bylo usnesení vlády SSR č. 95/1971). Tímto usnesením byl schválen provedený výběr sídel obvodního významu (v ČSR jich bylo 173 a v SSR 77). Radám krajských národních výborů jím bylo uloženo provést výběr středisek místního významu (v roce 1972 došlo ke schválení 859 těchto středisek v ČSR a 606 v SSR) a rozdělení nestřediskových sídel na sídla trvalého významu a sídla ostatní. Kromě toho ale tímto usnesením zároveň byly rovněž schváleny *Zásady k realizaci dlouhodobého osídlení ČSR*, které pro kategorizaci sídel přinesly konkrétní důsledky.<sup>367</sup>

---

(ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z. *Rozvoj měst a obcí v Československé socialistické republice*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1982, s. 101–102).

<sup>365</sup> MUSIL, J., cit. článek, s. 286.

<sup>366</sup> Podle samotného usnesení vlády bylo hlavním cílem koncepce „takové uspořádání soustavy osídlení, které by umožnilo postupným soustředěním občanské a technické vybavenosti do vybraných sídlišť zajistit všemu obyvatelstvu optimální životní prostředí při současném respektování všech podmínek ekonomické výstavby a provozu potřebných zařízení a respektování potřeb výroby, jež by odpovídalo i současným tendencím koncentrace průmyslové a zemědělské výroby do větších celků“ (MUSIL, J., cit. práce, s. 242).

<sup>367</sup> Nová výstavba průmyslových závodů, jejich dostavba a rozšiřování, pokud nebyla vázána na surovinové zdroje nebo jiný lokalizačně závažný důvod, se např. měla orientovat především do středisek obvodního významu. Výstavba vyšší občanské vybavenosti měla být soustředěna pouze ve vybraných střediscích (a v období 1971–1975 přednostně ve střediscích obvodního významu). Bytová výstavba ve střediscích místního významu měla být umísťována jen do úrovně potřebné k rozvoji samotného střediska a jeho rozvoje

V následujících letech se však ukázalo, že první generace koncepcí rozvoje osídlení až příliš spoléhala na předpoklad, že administrativními nástroji lze reálně určovat budoucí vývoj sídelní struktury. Spontánní a nepředvídané změny však byly silnější, než plánovači předpokládali nebo si vůbec připouštěli. Některá sídla určená jako středisková, zvolená však čistě administrativními nástroji tak, aby se podařilo dosáhnout jejich pokud možno rovnoměrného rozprostření po území státu, ve skutečnosti rostla pomaleji než jiná města, která neměla plnit střediskovou funkci.<sup>368</sup> Myšlenka pokud možno rovnoměrného rozmístění středisek po území celého státu chápaného i jako klíč pro umísťování průmyslu a jiných investic se ukázala jako ekonomicky neefektivní. Na základě analýz dosavadního způsobu fungování sídelní sítě proto vyvstala myšlenka potřeby tuto sídelní síť více diferencovat, a to zejména pokud se jedná o střediska obvodního významu.<sup>369</sup> Tato střediska měla představovat základní kostru budoucího ekonomického a sociálního rozvoje (středisková sídliště oblastního významu neměla spádové obvody, byl jich celkově malý počet a nehrála zde zásadní roli). Pokud však středisková sídla obvodního významu měla být v rámci struktury osídlení považována za vzájemně rovnocenná, tak to v kombinaci s jejich relativně velkým počtem a snahou o jejich pokud možno rovnoměrné rozložení po území státu neodpovídalo představě o potřebách větší koncentrace moderní výroby. Druhá generace koncepcí rozvoje osídlení se proto kriticky stavěla k tomu, že dosavadní přístup až příliš kladl důraz na obslužnou funkci střediskových sídel a podceňoval potřebu a pozitivní dopady koncentrace obyvatelstva, průmyslu a sociálních aktivit spíše do větších sídelních celků.<sup>370</sup> *Koncepce rozvoje osídlení a urbanizace ČSR*, která byla vypracována v období let 1971–1975, proto kladla mnohem větší důraz na vztah mezi vývojem osídlení a tendencemi ve výrobě. Schválenou střediskovou soustavu osídlení jako takovou však *Koncepce* neodmítla a spíše ji přijala jako jedno ze základních východisek.<sup>371</sup>

---

do velikosti úměrné jeho spádovému obvodu. V nestřediskových sídlech, která spadala mezi sídla ostatní, neměla být dovolována výstavba komunálních bytů, bytů se státním příspěvkem nebo s nárokem na veřejné zařízení (ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 103–104).

<sup>368</sup> MUSIL, J., cit. článek, s. 286.

<sup>369</sup> ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 104.

<sup>370</sup> Svou roli zde zřejmě sehrála i skutečnost, že teorie centrálních míst Waltera Christallera, která byla v Československu východiskem pro rozvíjení koncepce střediskové soustavy osídlení, byla propracována jako analýza tržních měst ve venkovské oblasti, nebyla však již vhodná pro analýzu silně industrializovaných území s dominantně výrobní funkcí (viz HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 266).

<sup>371</sup> MUSIL, J., cit. práce, s. 246.



Ústavní zákon o československé federaci světil rozhodování o vývoji sídelní struktury jednotlivým republikám, takže koncepce pro ČSR a SSR začaly být do značné míry rozvíjeny samostatně a reflektovat specifika jednotlivých republik. V případě českých zemí se vycházelo z toho, že jejich území již v minulosti bylo intenzivně urbanizováno, a z předpokladu, že koncentrací obyvatelstva, výrobních i nevýrobních aktivit se zde vytvořily těžební prostory s jedním či více jádrovými městy a další významná centra se spádovými územími.<sup>372</sup> Oproti předchozí koncepci, která středisková města chápala jako samostatné jednotky, přičemž se většinou jednalo spíše o menší a menší střední města, se *Koncepce rozvoje osídlení a urbanizace ČSR* zaměřovala na velká a větší středně velká města, a to i s jejich zázemím, popř. i s dalšími jádrovými městy vytvářely tzv. sídelní regionální aglomerace jako novou kategorii, s níž se doposud nepracovalo. Ke schválení této nové koncepce, která doplňovala tu dosavadní, došlo usnesením vlády ČSR č. 4/1976, k návrhu urbanizace a dlouhodobého osídlení ČSR. Součástí tohoto usnesení tvoří i *Zásady urbanizace a dlouhodobého osídlení ČSR*, které obsahovaly i jmenovitý výčet 12 sídelních regionálních aglomerací a dalších 22 významných center osídlení, které v souhrnu měly představovat těžební prostory perspektivní urbanizace ČSR. Jak již bylo ale uvedeno, nová koncepce neodmítla střediskovou soustavu osídlení a usnesení vlády ČSR č. 4/1976 lze i proto chápat spíše jako doplnění než jako popření dřívějšího usnesení vlády ČSR č. 283/1971. Pro těžební prostory tak sice zavedlo zvláštní režim,<sup>373</sup> rozvoj střediskových sídlišť obvodního významu mimo tyto těžební prostory však nadále měl probíhat podle *Zásad k realizaci dlouhodobého vývoje osídlení ČSR* schválených usnesením vlády ČSR č. 283/1971.

Usnesení č. 4/1976 ukládalo všem rezortům a radám krajských národních výborů vycházet ze *Zásad*, které byly součástí tohoto usnesení, při řízení investiční činnosti a při pracích na dlouhodobých výhledech a prognózách. Následně vláda ČSR uložila, aby došlo ke zpracování koncepcí urbanizace a vývoje osídlení jednotlivých krajů. Tyto krajské koncepce byly schváleny usnesením vlády ČSR č. 26/1983 a tím došlo i k opětovnému obsahovému sjednocení pojetí, obsahu i terminologie koncepcí republik. Na základě koncepcí krajů pak bylo tímto usnesením vymezeno 11 sídelních regionálních aglomerací jako hlavních těžišť ekonomického a sociálního rozvoje s 25 jádrovými městy a 44 přidruženými

<sup>372</sup> ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 105.

<sup>373</sup> *Zásady urbanizace a dlouhodobého osídlení ČSR* zakotvovaly např. i směrnice pro řízení investiční činnosti a práce na dlouhodobých výhledech (podle směrnic přitom za rozhodující článek urbanizace je třeba pokládat rozvoj hlavního města Prahy a pražské – středočeské sídelní regionální aglomerace).

centry; dále bylo v ČSR vymezeno 23 městských regionů s 24 jádrovými městy a 12 přidruženými centry.<sup>374</sup>

Pro české země byla již tradičně typická rozptýlenost průmyslové výroby, která byla částečně v období po druhé světové válce zakonzervována v důsledku nutnosti plnění výrobních úkolů. Mnohé z těchto drobných závodů proto zůstávaly i nadále v provozu, nehledě na zastaralost jejich technologií, špatný stav budov nebo nevyhovující umístění.<sup>375</sup> Již výše navíc bylo uvedeno, že po druhé světové válce docházelo k úmyslnému umisťování výrobních investic mimo průmyslová centra do značné míry bez ohledu na ekonomickou efektivnost. Druhá generace koncepcí sídelní politiky oproti té první posunula základní kritéria, která by v rámci ní měla být primárně sledována, takže namísto důrazu na spotřební, služebnou dimenzi se v ní prosadil důraz na výrobní kritéria efektivnosti osídlení.<sup>376</sup> S tím, jak v souladu s usnesením vlády ČSR č. 4/1976 docházelo ke koncentraci nových investic prioritně do oblastí sídelních regionálních aglomerací a městských rajónů s přidruženými centry, k rozvoji docházelo především na tomto území. Československo tedy bylo v období od roku 1970 poměrně úspěšně ve vyrovnávání ekonomických rozdílů mezi různými oblastmi, a to nejen mezi ČSR a SSR, ale i uvnitř jednotlivých republik.<sup>377</sup> Zároveň však docházelo i ke vzniku (popř. zachování) vnitřních periferií.<sup>378</sup> Pokud přitom ty jsou chápány jako oblasti zůstávající stranou hospodářského a sociálního rozvoje, který zaznamenávají ostatní území,<sup>379</sup> není zřejmě jen náhodou, že se v tomto období nacházely vnitřní periferie v českých zemích mimo místa, do nichž podle usnesení vlády ČSR č. 4/1976 měly být koncentrovány investice a rozvoj průmyslu.<sup>380</sup> Vnitřní periferie totiž představovaly typicky například oblasti, jež tradičně měly především zemědělský charakter, pokles počtu pracovních příležitostí v zemědělství však nebyl kompenzován adekvátním růstem průmyslu či jiných odvětví, v nichž by uvolněná pracovní síla mohla najít uplatnění. Alespoň

---

<sup>374</sup> MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 79.

<sup>375</sup> MALÍK, Z. *Urbanizace a rozvoj systému osídlení*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav výstavby a architektury, 1976, s. 42.

<sup>376</sup> HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 268.

<sup>377</sup> FALTUS, J., PRŮCHA, V. *Hospodářské dějiny*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1992, s. 138–139.

<sup>378</sup> HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 270–274.

<sup>379</sup> HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 348.

<sup>380</sup> K tomu srovnej mapu vnitřních periferií na území ČSR v roce 1980 a mapu zachycující Hlavní směry urbanizace podle Terplanu z roku 1975 (HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 273 a 269).

pokud jde o venkovský prostor, předpokládala se odsud vyjíždka za zaměstnáním mimo místo bydliště, takže venkovská sídla měla plnit především ubytovací funkci.<sup>381</sup> I zde se však zřejmě projevilo to, že reálný, spontánní vývoj byl odlišný, než plánovači předpokládali. S ohledem na celkový ekonomický úpadek těchto oblastí, špatný stav budov, absenci společenských a kulturních zařízení a špatnou dopravní dostupnost tak není překvapující, že odsud obyvatelstvo odcházelo a zůstávali zde spíše starší lidé, kteří neměli dost sil odejít.<sup>382</sup>

Výše již zmíněný problém příliš velkého množství relativně malých obcí vedl ke snaze o jejich slučování. Snaha o záměrnou integraci obcí se začala projevovat ve větším rozsahu již v šedesátých letech<sup>383</sup> (mezi sčítáními lidu v letech 1961 a 1971 se na území ČSR počet obcí snížil o 13,9 %, v absolutních číslech o 1 215 obcí). V sedmdesátých letech však došlo k zásadní akceleraci tohoto procesu, takže mezi sčítáními lidu v letech 1970 a 1980 dosáhl pokles počtu obcí v ČSR 36,4 % výchozího stavu (v absolutních číslech se jednalo o pokles o 2 733 obcí z celkového počtu 7 511 na 4 778). Rozšířil se i okruh důvodů, pro které k tomuto slučování obcí docházelo, když nově<sup>384</sup> významnou úlohu, a to i z hlediska procentního zastoupení, při slučování obcí začaly hrát i důvody související se zavedením střediskové soustavy osídlení.<sup>385</sup> V průběhu osmdesátých let se tempo slučování obcí výrazně zpomalilo a v roce 1981 došlo dokonce k jeho dočasnému pozastavení (v dobové literatuře je dosavadní

<sup>381</sup> MALÍK, Z., cit. práce, s. 77.

<sup>382</sup> HORSKÁ, P., MAUR, E., MUSIL, J., cit. práce, s. 272.

<sup>383</sup> V padesátých letech, resp. v období mezi sčítáním lidu v letech 1950 a 1961 sice počet obcí na území pozdější ČSR sice poklesl o 23,9 % (a v absolutních číslech o více než 2 733). Tento pokles však nebyl ještě dán především slučováním obcí, ale spíše administrativním rušením těch obcí, které fakticky zanikly zejména proto, že po odsunu Němců po druhé světové válce nebyly znovu osídleny (ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 41).

<sup>384</sup> V šedesátých letech se pro slučování obcí připouštěly pouze důvody vycházející z potřeb zemědělské velkovýroby a „správné ekonomické důvody“. V obecné rovině připouštěl možnost vytvořit, zrušit nebo sloučit obce nebo provést jinou změnu jejich území § 16 odst. 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Podrobněji se možnosti slučování obcí věnovala důvodová zpráva k tomuto zákonu, která je předpokládá pouze ve dvou případech. Především to bylo v situaci, kdy došlo zástavbou i celkovým uspořádáním k propojení území více obcí v jeden celek. Kromě toho připouštěl text důvodové zprávy sloučení obcí již jen tehdy, pokud došlo ke sloučení JZD v jednotlivých obcích do jednoho celku, který tak fungoval jako jedna ekonomická jednotka.

<sup>385</sup> Vyjádřeno formulací použité v literatuře z tohoto období se zde při slučování obcí jednalo o projev snahy „zajišťovat rozvoj měst a středisek osídlení i prostřednictvím administrativního připojení obcí v přílehlém území – často i obcí, které již s městy stavebně splynuly“ (ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 43).

postup při slučování obcí označen jako uspěchaný<sup>386</sup>). Přesto celkový počet obcí na území dnešní ČR klesl mezi lety 1980 a 1990 o dalších zhruba 14,2 % a dosáhl historicky nejnižší úrovně 4 100 obcí. Ještě v průběhu roku 1990 však opět výrazně stoupl, takže k 24. listopadu 1990, kdy se konaly první volby do zastupitelstev obcí, tento počet činil 5 769.<sup>387</sup>

Ačkoli při opětovném nárůstu počtu obcí, způsobeném jejich opětovným osamostatňováním v roce 1990 a v dalších letech mohly hrát roli i jiné faktory, alespoň částečně lze jej chápat i jako alespoň dodatečný projev odmítnutí administrativního způsobu postupu, který byl v období sedmdesátých a osmdesátých let používán při slučování obcí a obecně snad i myšlenky prioritního rozvoje střediskových sídel, na něž zejména nestředisková sídla ostatní výrazně doplácela. Ke slučování obcí totiž mělo podle § 16 zákona o územním členění státu i metodických pokynů vydávaných na úrovni republik a jednotlivých krajských národních výborů docházet se souhlasem obyvatel těchto obcí.<sup>388</sup> Reálný postup byl však často dosti odlišný a při slučování obcí se mnohdy na přání obyvatel nehledělo.<sup>389</sup> Samotné sloučení, a ze „statistického“ hlediska tedy vznik větší obce, sice mohl zefektivňovat správu, neměnilo však nic na existenci velkého počtu vzájemně od sebe územně oddělených sídel (a reálné koncentrační tendence obyvatelstva nebyly tak výrazné).<sup>390</sup> Již z členění nestřediskových sídel na sídla trvalého významu a tzv. sídla ostatní je přitom zjevné, že u druhé kategorie se s jejich zachováním v rámci střediskové soustavy osídlení z dlouhodobého hlediska nepočítalo.<sup>391</sup> V praxi se proto projevovala snaha přimět obyvatele zejména právě těchto ostatních sídel k dobrovolné migraci do střediskových obcí. Pokud investice do občanské vybavenosti (typicky např. prodejny a provozovny služeb) byly koncentrovány právě do střediskových obcí, sledovalo to právě i tento účel.<sup>392</sup> Koncentrace obyvatelstva zejména ve střediskových obcích

---

<sup>386</sup> ANDRLE, A., KIESEWETTER, Z., cit. práce, s. 44.

<sup>387</sup> Katalog k výstavě „100 let proměn hranic našich regionů“, s. 37 (dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/100-let-promen-hranic-nasich-regionu.aspx>).

<sup>388</sup> Souhlas obyvatel obcí ukládal jako podmínku jejich sloučení jak § 16 zákona o územním členění státu, tak i metodické pokyny vydávané na úrovni republik a krajských národních výborů (ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004)*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, s. 94).

<sup>389</sup> ČECHÁK, V., cit. práce, s. 94.

<sup>390</sup> MALÍK, Z., cit. práce, s. 43.

<sup>391</sup> Projevovala se zde snaha o koncentraci, která v různých vlnách vedla ke snahám o likvidaci nejmenších vsí bez ekonomické perspektivy (viz poznámka k odkazu č. 42 MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 102).

<sup>392</sup> Doporučení právě s cílem ovlivnit migraci viz např. MALÍK, Z., cit. práce, s. 90.

tak měla i většímu počtu obyvatel venkova poskytnout „vyšší úroveň sídelního prostředí“,<sup>393</sup> při relativně ekonomičtěji vynaložených nákladech s ohledem na nižší počet sídel. Mimo jiné tak docházelo např. k rušení malotřídních škol existujících dosud mimo střediskové obce a žáci z nich byli přesouváni do škol ve střediskových obcích.<sup>394</sup> Tato opatření měla svůj efekt v podobě odchodu obyvatel z odlehlých sídel zejména v pohraničí a v podhorských oblastech do střediskových obcí a do měst. Prostředkem k vynucení této migrace však bylo vědomé založení nerovného přístupu k občanské vybavenosti obyvatel různých druhů sídel. Zároveň snahu takto motivovat přesuny obyvatelstva sledující i snahu uzpůsobit strukturu venkovských sídel potřebám zemědělské výroby<sup>395</sup> lze zřejmě chápat jako projev sociálního inženýrství opět ignorující spontaneitu v chování lidí.

## 6

### Stav životního prostředí a jeho právní ochrana

Navzdory skutečnosti, že např. i na zasedání XIV. sjezdu KSČ v referátu o hlavních směrech hospodářské politiky strany bylo konstatováno, že problémy životního prostředí si stále naléhavěji žádají pozornost<sup>396</sup> a ve Směrnících ze sjezdu byl zakotven úkol usilovat o zvýšení čistoty ovzduší a zlepšovat čistotu toků výstavbou čistíček odpadních vod,<sup>397</sup> stav životního prostředí se mezi lety 1970 a 1989 dále výrazně zhoršil.<sup>398</sup>

<sup>393</sup> MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 177.

<sup>394</sup> ČECHÁK, V., cit. práce, s. 94.

<sup>395</sup> Počítalo se s tím, že s ohledem na probíhající přestavbu zemědělské velkovýroby postačí jedno až dvě sídla na 1 000 až 2 000 ha zemědělské půdy. Většina venkovských sídel měla pozbyť svou nezbytnost z hlediska koncentrace zemědělské výroby a plnit jen ubytovací funkci (MALÍK, Z., cit. práce, s. 76–77). Právě i s ohledem na nepotřebnost zachování tzv. ostatních sídel z hlediska potřeb zemědělské výroby a neefektivnost zajišťování příslušné úrovně jejich občanské vybavenosti jako sídel plnicích ubytovací funkci, byl vyvozen závěr, že by postupně jako sídla měla zanikat.

<sup>396</sup> 14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]. Praha: Svoboda, 1971, s. 149.

<sup>397</sup> 14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května – 29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]. Praha: Svoboda, 1971, s. 619.

<sup>398</sup> Podle oficiálních odhadů se např. od roku 1970 do roku 1988 zvýšilo znečištění ovzduší emisemi oxidu siřičitého o 28 %, oxidu dusíku o 71 %, oxidu uhelnatého o 44 %, znečiš-

Úroveň poškození životního prostředí nebyla na území celého státu stejná. Zásadní roli zde hrálo zejména umístění velkých zdrojů znečištění.<sup>399</sup> Oblastí, v níž byla z hlediska stavu životního prostředí situace nejhorší, byl proto Severočeský kraj,<sup>400</sup> který v tomto ohledu doplácel na skutečnost, že zde byl umístěn palivoenergetický komplex a chemický průmysl, díky němuž byl tento kraj hodnocen jako zásadní v rámci hospodářství státu jako celku.<sup>401</sup> Důsledkem tak bylo, že ze zdejších uhelných elektráren, z nichž žádná nebyla odsířena a elektrickou energií vyráběla z nekvalitního uhlí s vysokým podílem popela a síry, zde také byl do ovzduší emitován až jeden milion tun oxidu siřičitého (v celém státě byla tato produkce zhruba 2,2 milionu tun), ohromné množství polévatého popílku a dalších škodlivin.<sup>402</sup> Těžba, energetika a chemický průmysl přitom v tomto období vykazovaly velkou setrvačnost, pokud se jedná o používané technologické postupy,<sup>403</sup> a i náklady, které by si toto vyžádalo, vedly k tomu, že až na samotném konci osmdesátých let byl učiněn pokus o zavedení technologií a opatření, která by negativní dopady na životní prostředí omezily. Vedle Prahy, kde důvody byly trochu jiné, byl proto Severočeský kraj regionem s bezkonkurenčně nejvyšší úrovní znečištění ovzduší.<sup>404</sup> Zároveň právě znečištění ovzduší představovalo dominantní faktor nepříznivého stavu přírody v ČSR s nepříznivým vlivem i na zdraví obyvatel.<sup>405</sup> V případě Severočeského kraje se tak zřejmě nejvýraz-

---

tění vod organickými látkami o 540 % a anorganickými látkami o 20 % (citováno podle KALINOVÁ, L., cit. práce, s. 65).

<sup>399</sup> Pokud tak jde např. o znečištění ovzduší, v rámci ČSR obecně platilo, že se situace zlepšovala od severu na jih a od západu na východ (KUČERA, B. a kol. *Rozvoj státní ochrany přírody: Prognóza do roku 2000*. Praha: Ústav pro výzkum kultury, 1986, s. 41). Průměrná míra znečištění ovzduší v ČSR byla zároveň asi dvojnásobná oproti SSR (MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 62).

<sup>400</sup> Rozsah území s hygienicky vhodnými podmínkami zde nedosahoval ani 20 % rozlohy kraje a žila zde asi 4 % jeho obyvatelstva, takže 96 % žilo v prostředí hygienicky nevhodném a z toho polovina v prostředí extrémně narušeném (MOLDAN, B. ed. a kol. *Životní prostředí České republiky: vývoj a stav do konce roku 1989*. 1. vyd. Praha: Academia, 1990, s. 244).

<sup>401</sup> Na poměrně malé ploše v tomto kraji bylo soustředěno mimo jiné 73 % těžby hnědého uhlí, 39 % výroby elektrické energie, 37 % výroby dusíkatých paliv, a problémem zde byla zejména extrémní koncentrace zdrojů znečištění na relativně malé ploše (VANĚK, M. *Nedalo se tady dýchat: ekologie v českých zemích v letech 1968 až 1989*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR v nakl. Maxdorf, 1996, s. 47).

<sup>402</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 47.

<sup>403</sup> MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 302.

<sup>404</sup> MOLDAN, B. ed. a kol., cit. práce, s. 56.

<sup>405</sup> KUČERA, B. a kol., cit. práce, s. 39.

neji v celém státě devastace životního prostředí (a zejména znečištění ovzduší) negativně promítala jak do zdravotního stavu populace (kojenecká úmrtnost byla vysoko nad celorepublikovým průměrem, velkým problémem byly nemoci horních a dolních cest dýchacích u dětí),<sup>406</sup> tak i do nižšího průměrného věku dožití, který i v rámci Československa jako celku začal výrazně zaostávat za úrovní jeho prodloužování v ostatních státech.<sup>407</sup>

Reálný stav životního prostředí byl před veřejností dlouho utajován, takže se konkrétní údaje o jeho stavu a o dopadech na lidské zdraví k širokým vrstvám obyvatelstva nedostaly.<sup>408</sup> Přes to však již na konci sedmdesátých let, a mnohem výrazněji v osmdesátých letech, stav životního prostředí začal hrát významnou úlohu i jako faktor ovlivňující migrační toky obyvatelstva mezi jednotlivými regiony<sup>409</sup> a faktor omezující zřejmě i růst aglomerací.<sup>410</sup> Odliv obyvatelstva, a tedy i pracovní síly, z nejhůře postiženého Severočeského kraje, a to i s ohledem na význam tohoto regionu v národním hospodářství, představoval natolik zásadní problém, že aby se mu čelilo, začaly být od roku 1978 pracovníkům vybraných profesí vypláceny stabilizační příspěvky,<sup>411</sup> které měly těmto osobám zhoršený stav životního prostředí kompenzovat.<sup>412</sup> Byla snaha alespoň částečně ochránit zdraví dětí prostřednictvím pobytů na školách v přírodě, byť se zde již naráželo

<sup>406</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 60.

<sup>407</sup> *Územní aspekty úmrtnosti obyvatelstva v Československu*. Praha: Terplan, 1990, s. 2–3 (porovnání průměrné délky dožití mezi kraji v období let 1981–1985, s. 7).

<sup>408</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 66.

<sup>409</sup> Podstatně se „útěk“ za lepším životním prostředím projevil např. při doosídlování jihočeských pohraničních okresů, kam se právě z tohoto důvodu stěhovali obyvatelé právě ze Severočeského kraje, z Prahy, Ostravska i dalších míst a oblastí, v nichž bylo životní prostředí silně poškozeno (Jihočeské pohraničí dnes, *Lidé a země* 10/1988, s. 440–441).

<sup>410</sup> Jako problém zde byly uváděny zejména zhoršující se ekologické podmínky zvláště v jádrových městech a pro další rozvoj sídelní soustavy byla považována za nutná radikální opatření k zajištění zlepšení stavu životního prostředí ve městech (viz MATOUŠEK, V. a kol., cit. práce, s. 90).

<sup>411</sup> Místním obyvatelstvem byly tyto příspěvky nazývány jako pohřebné (k tomu i viz VANĚK, M. *Nedalo se tady dýchat...*, s. 66), a i tuto skutečnost snad lze brát jako důkaz o tom, že ačkoli oficiální údaje nebyly dostupné, obyvatelé kraje si uvědomovali, že míra poškození životního prostředí má neblahý dopad na jejich zdraví. Po navýšení příplatku (od roku 1982 činil příplatek pro zaměstnance vybraných odvětví dva tisíce korun ročně) se dokonce na čas podařilo migrační saldo zvrátit, později však účinnost příplatku začala opět klesat v souvislosti s tím, jak se snižovala i míra zvýhodnění oproti jiným krajům, kde míra poškození životního prostředí nedosahovala tak velkého rozsahu.

<sup>412</sup> KALINOVÁ, L., cit. práce, s. 64.

na kapacitní možnosti těchto zařízení.<sup>413</sup> Samotnou podstatu problému však toto pochopitelně neřešilo, a není zřejmě přehnané tvrdit, že Severočeský kraj a jeho obyvatelé byli v podstatě obětováni v zájmu potřeb národního hospodářství jako celku (a i zajišťování potřeb ostatních oblastí státu).<sup>414</sup> Ani přes přísliby změny se zde situace nezlepšovala a stávala se obtížně udržitelnou. Právě Severočeský kraj se stal tím, kde nespokojenost se stavem životního prostředí vedla k otevřeným protestům. Ty měly nejdříve podobu petic, na začátku listopadu 1989 však v Teplicích proběhla i veřejná demonstrace za lepší životní prostředí.<sup>415</sup>

Pokud lze tedy hovořit o tom, že po dubnu 1969 fungoval vzájemný vztah mezi komunistickým režimem a obyvatelstvem státu na základě určitého společenského konsenzu, nepsané domluvy, podle níž režim výměnou za přinejmenším smíření se s danými poměry zajistí občanům státu životní podmínky, za nichž budou na solidní úrovni uspokojovány alespoň základní životní potřeby (tzv. gulášový socialismus), je zjevné, že v „obětovaných“ severních Čechách již míra poškození životního prostředí dosáhla úrovně, kdy obyvatelstvo tohoto regionu nebylo ochotno ji akceptovat a uvedený konsensus přestával fungovat.

Skutečnost, že devastace životního prostředí již alespoň v některých konkrétních místech dosáhla takového stupně, že to představuje zásadní problém, si komunistická politická reprezentace začala uvědomovat již v sedmdesátých letech.<sup>416</sup> I nadále však byla preferována „ekonomická činnost extenzivního charakteru bez většího ohledu na ekologické důsledky“.<sup>417</sup> Toto se částečně změnilo až v polovině osmdesátých let, kdy lze snad hovořit alespoň o pokusu o radikální změnu v dosavadním přístupu k životnímu prostředí. Podnětem k tomu se stala komplexní zpráva o stavu životního prostředí vypracovaná na podnět vlády (a v ještě větší míře možná skutečnost, že tato zpráva unikla mimo okruh osob, jimž byla určena, dostala se i na Západ, a na následky tohoto úniku komunistický režim musel určitým způsobem reagovat<sup>418</sup>). Při vědomí nutnosti

---

<sup>413</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 62.

<sup>414</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 52 an.

<sup>415</sup> VANĚK, M., cit. práce, s. 130–133.

<sup>416</sup> Na základě nařízení vlády č. 315/1974 tak např. byly v polovině sedmdesátých let vymezeny tzv. postižené oblasti, v nichž negativní dopady těžby a průmyslové výroby na životní prostředí a zdraví lidí byly natolik intenzivní, že by měly být alespoň částečně kompenzovány opatřeními státní správy (ŠAMAN, Z. *Prostorová ekonomie*. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1981, s. 98).

<sup>417</sup> GERLOCH, A. K úloze práva při tvorbě a ochraně životního prostředí. In: *Právo a životní prostředí I*. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, s. 20.

<sup>418</sup> Zpráva byla určena jen představitelům nejužšího vedení a zcela otevřeně popisovala hrozivou situaci (a to zřejmě i proto, že někteří autoři zprávy si od toho slibovali, že tyto



změny proto usnesením vlády ČSSR č. 226/1985 a vlády ČSR č. 334/1985 byly schváleny *Zásady státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání životního prostředí*. *Zásady* shrnuly poznatky o stavu životního prostředí<sup>419</sup> a vytyčily i konkrétní cíle, jichž má být v oblasti životního prostředí dosaženo. Základním východiskem při formulování textu *Zásad* přitom byla i skutečnost přiznaná i v důvodové zprávě k nim, že v četných územích státu narušení složek životního prostředí omezuje, nebo dokonce znemožňuje další ekonomický a sociální rozvoj.<sup>420</sup>

Pokud tak v dosavadním vývoji postupné zhoršování stavu životního prostředí nebylo reálně (či alespoň dostatečně intenzivně) řešeno jako problém, a toto zhoršování bylo akceptováno jako stále ještě „únosná cena“, zhruba v polovině osmdesátých let se již zřejmě stalo zjevným, že míra poškození životního prostředí dosáhla takového stupně,<sup>421</sup> že tento přístup není nadále (a to ani politicky) udržitelný. Pokud tedy v předchozích obdobích sjezdy KSČ zdůrazňovaly potřebu péče o životní prostředí, zůstávalo však u této obecné proklamace,

---

informace přimějí politické představitele k přijetí účinných opatření k nápravě). Jeden výtisk této zprávy se však dostal k představitelům Charty 77, která ji zveřejnila ve svém samizdatovém periodiku. Zpráva se však následně dostala k médiím i k politickým představitelům západních států. Pokud se jedná o média, největší dopady z hlediska reakce našeho režimu zřejmě měla skutečnost, že prostřednictvím vysílání Hlasu Ameriky a Svobodné Evropy se s informacemi, které dříve byly pro veřejnost na našem území nedostupné, takto mohli seznámit i mnozí obyvatelé Československa (VANĚK, M., cit. práce, s. 69). Únik zprávy na západ měl však za následek i diplomatický tlak ze strany západních států, které požadovaly, aby Československo plnilo svoje mezinárodní závazky v oblasti ochrany životního prostředí.

<sup>419</sup> V průběhu jejichž projednávání přitom bylo mimo jiné konstatováno, že dosavadní opatření přijatá federální i oběma republikovými vládami v oblasti tvorby a ochrany životního prostředí nebyla vždy dostatečně plněna (RŮŽEK, J. *Koncepce péče o životní prostředí na území ČSR*. 1. vyd. Praha: SNTL, 1989, s. 7).

<sup>420</sup> Citováno podle VANĚK, M., cit. práce, s. 66.

<sup>421</sup> Stav ovzduší, vody, lesů a půdy na značné části území ČSR byl hodnocen jako kritický a v některých oblastech dokonce havarijní. Vypouštění odpadů všeho druhu dosáhlo takových rozměrů, že samočisticí a regenerační schopnost přírody ani zdravotní adaptibilita obyvatelstva přitom již neumožňují zvládat nadměrnou ekologickou zátěž přirozenými obrannými mechanismy. Na území se silně narušeným životním prostředím na území ČSR žilo asi 49 % obyvatelstva, což nemělo obdoby v žádné jiné zemi světa. Ekonomické škody dosahovaly ročně výše několika miliard korun (jen škody způsobované emisemi oxidu siřičitého v letech sedmé pětiletky činily ročně šest miliard korun). Růst znečišťování a poškozování životního prostředí se stále nedařilo zastavit, takže při dalším pokračování tohoto růstu bylo nutno počítat „s dalekosáhlými a neúnosnými důsledky zdravotními, ekologickými a ekonomickými a s komplikacemi v mezinárodních vztazích“ (RŮŽEK, J., cit. práce, s. 9).

*Hlavní směry hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR na léta 1986–1990 a výhled do roku 2000* schválený XVII. sjezdem KSČ se již této problematice věnovaly podrobněji a byly v nich vytyčeny i konkrétní úkoly, jež se poté promítly např. i do textu zákona o osmém pětiletém plánu (zákon č. 81/1986 Sb.). Na „jmenovité ekologické akce“ tak v rámci osmé pětiletky měly být např. vyčleněny účelové prostředky v objemu minimálně 17 mld. Kč, což byl oproti předchozím pětiletkám více než dvojnásobek. V rámci osmé pětiletky mělo dojít k zastavení nárůstu znečišťování ovzduší a v deváté pětiletce se znečišťování ovzduší mělo začít postupně snižovat. Měly být vytvořeny podmínky pro pokles znečištění vod, zajištění vyššího využívání tuhého průmyslového a komunálního odpadu a jeho likvidaci bez škodlivého vlivu na životní prostředí. Později byl tento cíl konkretizován tak, že do roku 2000 mělo být dosaženo stavu životního prostředí odpovídajícího přelomu šedesátých a sedmdesátých let<sup>422</sup> (Československo také přijalo závazek snížit do roku 1993 objem vypouštění oxidu siřičitého oproti roku 1980 o 30 %<sup>423</sup>).

Usnesením vlády ČSSR č. 219/1988 z 26. června 1988 byla přijata *Státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání životního prostředí do roku 2000*, která vycházela ze *Zásad*, formulovala konkrétní soubor nástrojů, jimiž mělo být dosaženo zlepšení. Kromě toho došlo i ke zpracování návrhů odvětvových a krajských koncepcí péče o životní prostředí. I kdyby však snahu o dosažení zlepšení životního prostředí na konci osmdesátých let bylo možno považovat za upřímnou a opravdovou (a někteří autoři toto zpochybňují<sup>424</sup>), jeví se jako přinejmenším pochybné, zda by bylo v silách nepřilíš výkonné centrálně plánované ekonomiky dosáhnout zejména cílů plánovaných v delší perspektivě. Při přijetí *Zásad* se předpokládalo, že v první fázi dojde k odstranění pouze části dřívějších škod a zastavení zhoršování životního prostředí bylo odsunuto na pozdější dobu, přičemž důvodem k tomuto postupu byl nedostatek zdrojů.<sup>425</sup> V situaci, kdy se nepředpokládaly zásadní strukturální změny v průmyslu, a i v energetice jako největším znečišťovateli ovzduší se očekávalo

---

<sup>422</sup> KUDRNA, A. ed., LUŽANSKÝ, L. ed., SUM, A. ed. *Koncepční přístupy k řešení ekologických a technologických problémů životního prostředí v jednotlivých resortech*. 1. vyd. Praha: SZN, 1989, s. 5.

<sup>423</sup> Tento konkrétní závazek vyplýval pro ČSSR z podpisu Protokolu o snížení emisí síry přecházející hranice států nejméně o 30 % k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států, který vstoupil v platnost 2. srpna 1987.

<sup>424</sup> KRUŽÍKOVÁ, E. Právo životního prostředí. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 669.

<sup>425</sup> KALINOVÁ, L., cit. práce, s. 64.

pouze velmi pomalé zlepšování, se ambiciózní plány, které byly oficiálně vytyčeny, jeví jako obtížně splnitelné i za těch nejlepších podmínek.<sup>426</sup> Až do konce osmdesátých let přitom byla československá ekonomika „dotována“ vzrůstajícím „ekologickým dluhem“ a v období osmého pětiletého plánu národní hospodářství vzhledem ke své nízké výkonnosti ani nemohlo fungovat jinak než za cenu zvyšování vnějšího i vnitřního zadlužení, kam lze počítat i neřešení alespoň velké části negativních externalit v podobě dalšího zhoršování životního prostředí.<sup>427</sup> Navzdory velkorysým plánům tak lze mít pochybnosti o tom, zda by chřadnoucí ekonomika měla dostatek prostředků<sup>428</sup> pro své další fungování bez dalšího zvyšování již tak neudržitelně vysokého ekologického dluhu, a zda by tedy v silách československé ekonomiky bez zásadní změny ve způsobu jejího fungování bylo vytyčené plány<sup>429</sup> na zlepšení stavu životního prostředí uskutečnit.

Právní úpravu, která měla sloužit ochraně životního prostředí, lze hodnotit na základě dvou vzájemně souvisejících kritérií. Prvním z nich může být to, do jaké míry tato právní úprava ukládala povinnost chovat se způsobem k životnímu prostředí šetrným, nebo naopak umožňovala vyhnout se plnění takovéto

<sup>426</sup> KUČERA, B. a kol., cit. práce, s. 147.

<sup>427</sup> PŮLPÁN, K. *Nástin českých a československých hospodářských dějin do roku 1990*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1993, s. 280.

<sup>428</sup> Na základě vyhodnocení krajských a odvětvových koncepcí se jen u investic nad pět milionů korun předpokládala v průběhu devadesátých let nutnost nákladů přesahujících 65 miliard korun (RŮŽEK, J., cit. práce, s. 16). Přitom podíl tzv. „ekologických“ investic na celkovém objemu proinvestovaných prostředků v období od pátého, šestého a sedmého pětiletého plánu průběžně klesal a v posledním z uvedených období činil 1,01 % a 7,2 miliardy korun (PŮLPÁN, K., cit. práce, s. 252).

<sup>429</sup> Zlepšení situace v oblasti znečišťování ovzduší mělo být v dlouhodobější perspektivě dosaženo díky omezování výroby elektrické energie v tepelných elektrárnách a jejich postupným nahrazováním zejména jadernými zdroji. Právě kombinace rozvoje jaderné energetiky a odsiřování byla přitom považována za nosné pilíře omezování emisí (KUDRNA, A. et. al., cit. práce, s. 5). Přestože však jak výstavbu jaderných elektráren, tak i instalaci zařízení na odsiřování těchto tepelných je možno považovat za dosti nákladné, v první etapě do roku 1995 se měly sledovat jen investičně nenáročné způsoby snižování množství emisí (tamtéž). Výstavba nových jaderných zdrojů se přitom již před rokem 1989 začala zpomalovat, a i kdyby k tomuto nedošlo (MOLDAN, B. ed., a kol., cit. práce, s. 62), zlepšení v oblasti čistoty vod mělo být dosaženo především výstavbou nových čistíren odpadních vod. Napjatá vodohospodářská bilance měla být řešena výstavbou nových vodních nádrží a celkově mělo být dosaženo situace, kdy nebude nutné udělování souhlasů vlády k vypouštění odpadních vod odchýlně od ustanovení vodního zákona (RŮŽEK, J., cit. práce, s. 14). Toto všechno je však možno opět považovat za opatření spojená s vysokými investičními náklady (v případě souhlasů vlády s vypouštěním odpadních vod byly tyto udělovány ve velkém rozsahu, a to právě proto, aby se zabránilo nutnosti vynaložení těchto nákladů, resp. bylo možné je alespoň odložit – k tomu viz dále).

povinnosti bez otevřeného porušení právní úpravy. Druhým může být úspěšnost ekonomické motivace výrobních podniků a dalších velkých znečišťovatelů k tomu, aby se sami snažili škodám na životním prostředí zabránit. Obdobně jako je tomu v této oblasti i v současnosti, totiž i tehdejší právní úprava ochrany životního prostředí kromě jednoznačných zákazů určitých činností pracovala i s různými druhy poplatků za znečišťování jako s nástroji ekonomické motivace.

Na podobu právní úpravy, která vytvářela pro výrobní podniky i další organizace legislativní rámec, měly silný vliv jednotlivé orgány ústřední státní správy, které při tvorbě právní úpravy hájily své vlastní zájmy, resp. zájmy sobě podřízených podniků. Tento tzv. rezortismus se i ve vztahu k ochraně životního prostředí při tvorbě její právní úpravy projevoval tak, že na jedné straně mnohdy vznikala „bezzubá“ právní úprava jako výsledek kompromisní snahy vyhovět všem zainteresovaným rezortům, která však neměla šanci změnit existující stav<sup>430</sup> (úpravu, která by pro jejich zájmy byla jednoznačně nevýhodná, přitom měly příslušné ústřední orgány státní správy možnost blokovat nebo alespoň oddalovat její přijetí). Na druhé straně tam, kde na určité úpravě žádný rezort neměl skutečný zájem, žádný z nich ani nemusel usilovat o její prosazení, byť to by bylo v celospolečenském zájmu.

Jednou z oblastí, kde se výše uvedené do právní úpravy promítlo, a lze to použít i jako příklad, byla ochrana půdy. Zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění novelizace provedené zákonem č. 75/1976 Sb. sice v § 1 odst. 1 prohlašoval za jeden z předních úkolů socialistické společnosti mimo jiné i zvelebování zemědělského půdního fondu (dále jen ZPF) jako základního přírodního bohatství naší země a nenahraditelného výrobního prostředku. V dalším textu však zákon upravoval především nástroje ochrany rozlohy půdy spadající do ZPF (např. stanovil odvoody za odnětí půdy ze ZPF pro jiné využití). Ochrana ekologické funkce půdy v zákoně s výjimkou deklarace v § 1 odst. 1 zůstala neupravena, a vlastně až na konci osmdesátých let se projevila snaha v této oblasti něco změnit. V situaci, kdy v poválečném období došlo k výraznému poklesu rozlohy půdy v ZPF,<sup>431</sup> zájem na zvrácení tohoto trendu, projevující se i v textu zákona, lze považovat za celkem logický, a to i s ohledem na skutečnost, že cílem, který byl přitom deklarován i v § 1 odst. 1 zákona, bylo dosažení soběstačnosti ve výrobě základních potravin. Zájem na ochraně celkové rozlohy půdy v ZPF tak mělo přímo Ministerstvo zemědělství a výživy, neboť

---

<sup>430</sup> PEKÁREK, M. Vybrané problémy péče právní regulace péče o půdu, ovzduší, vodu a les. In: *Právo a životní prostředí*, s. 71

<sup>431</sup> V období let 1945–1985 rozloha zemědělské půdy poklesla o 748 tis. ha (RŮŽEK, J., cit. práce, s. 23).

se v podstatě jednalo o jeho zájem na udržení produkční funkce ZPF k zajištění dostatečného objemu základních potravin. Ministerstvo proto sice prosazovalo ochranu rozlohy ZPF, a tato byla také již od začátku zakotvena v zákoně, potřeba ochrany ekologických funkcí půdy se ale začala prosazovat až mnohem později v situaci, kdy po řešení „kvantitativních otázek“ se bylo možno zaměřit na otázky „kvalitativní“.<sup>432</sup> Došlo tak k přijetí vyhlášky č. 36/1987 Sb. stanovící poměrně rozsáhlý katalog povinností vztahujících se i k ochraně kvality půdy. Byť přitom ale o efektivnosti její úpravy panovaly i pochybnosti,<sup>433</sup> je otázkou, zda skutečným důvodem k příklonu i „kvalitativních“ otázek nebyla skutečnost, že byt v dalším období mělo docházet ještě k posilování potravinové soběstačnosti, byla (zřejmě proto, že kvantitativní stránce nebyla věnována potřebná pozornost) zaznamenána stagnace až pokles úrodnosti půd a v oblastech postižených imisemi pokles úrody o 10–30 %.<sup>434</sup> Pokud se tedy ke konci osmdesátých let začala věnovat větší pozornost i kvalitě půdy a jejím ekologickým funkcím, nemuselo to souviset se snahou o ochranu životního prostředí jako takovou, ale mohlo to být opět motivováno čistě jen snahou o zachování produkční funkce ZPF jako primárního zájmu Ministerstva zemědělství a výživy.

V situaci, kdy byla péče o životní prostředí dlouho roztržštěná mezi různé rezorty, pro žádný z nich nebyla nejvýznamnějším zájmem, byť jim případně politická usnesení nebo i právní předpisy ukládaly o ochranu životního prostředí pečovat. Zákonem ČNR č. 60/1988 Sb. došlo ke zřízení Ministerstva vnitra a životního prostředí jako orgánu, který měl životnímu prostředí podle důvodové zprávy k zákonu věnovat komplexní pozornost. Ani tímto však k příliš velkému zlepšení nedošlo. K reálnému přesunu kompetencí nedošlo (takže změny zůstaly do značné míry jen na papíře<sup>435</sup>) a ministerstvu měla příslušet spíše koordinace<sup>436</sup> než samostatný výkon kompetencí v ochraně přírody. Zároveň však pro toto ministerstvo již z podstaty věci, s ohledem na přítomnost jiných agend péče o ži-

<sup>432</sup> RŮŽEK, J., cit. práce, s. 24.

<sup>433</sup> Bylo např. poukazováno na skutečnost, že předchozí podobná vyhláška zakotvovala těchto povinností mnohem méně, přesto však příslušné orgány nebyly schopny plnění těchto povinností zabezpečit a ani zkontrolovat (např. PEKÁREK, M. Vybrané problémy péče právní regulace péče o půdu, ovzduší, vodu a les. In: *Právo a životní prostředí*, s. 72).

<sup>434</sup> KUČERA, B. a kol., cit. práce, s. 141.

<sup>435</sup> PRŮCHA, V. a kol., cit. práce, s. 882.

<sup>436</sup> SUM, A., ed., KUDRNA, A., ed., LUŽANSKÝ, L., ed. *Analýza stavu a koncepční přístupy k řešení problémů životního prostředí v jednotlivých krajích ČSR*. 1. vyd. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1989, s. 5.

votní prostředí, nemohla být nikdy tou zcela hlavní prioritou.<sup>437</sup> O neefektivnosti této úpravy snad svědčí i skutečnost, že zákon zřizující samostatné Ministerstvo vnitra byl přijat ještě na konci prosince 1989. Důvodová zpráva k tomuto zákonu, tj. zákonu č. 173/1989 Sb., to vysvětluje potřebou, aby péče o životní prostředí byla komplexně řízena samostatným ústředním orgánem státní správy.

Důsledkem výše popsaného stavu byla i obtížná prosaditelnost účinnější úpravy životního prostředí, a to i v situacích, kdy již bylo zjevné, že dosavadní právní úprava nedostačuje, a měla by být nahrazena úpravou novou. V oblasti ochrany ovzduší byl v tomto období základem právní úpravy zákon č. 35/1967 Sb., o opatření proti znečišťování ovzduší, který však měl četné nedostatky.<sup>438</sup> Problematiku znečišťování ovzduší např. nepojímal komplexně, ale vztahoval se pouze na některé případy znečišťování a pouze na některé subjekty.<sup>439</sup> V zákoně zakotvené pokuty a poplatky postupem času ztratily schopnost fungovat jako ekonomické stimuly, které by znečišťovatele nutily investovat do zařízení snižujících množství vypouštěných látek znečišťujících ovzduší, takže ke konci osmdesátých let bylo možné zákon považovat za již zjevně překonaný.<sup>440</sup> Tyto skutečnosti byly známy a již mnoho let před rokem 1989 se začala připravovat nová úprava ochrany ovzduší. Její text také nakonec byl v roce 1988 odsouhlasen vládami obou republik,<sup>441</sup> další postup legislativních prací se však

---

<sup>437</sup> Ministerstvo vnitra již před tím bylo ústředním správním orgánem pro místní hospodářství a obecně ty hospodářské činnosti, které podléhaly národním výborům, což zákon č. 60/1988 Sb. nezměnil. Mohl zde tak být potenciálně i určitý vnitřní střet zájmů, které by měly být preferovány i v rámci samotného ministerstva.

<sup>438</sup> Spíše jen na okraj zde lze zmínit, že vyhláška č. 176/1960 Sb., o opatřeních na ochranu čistoty ovzduší, kterou tento zákon zrušil a nahradil, byla z právního hlediska kvalitnější než tento zákon [BOBEK, M., et. al. (eds.), cit. práce, s. 659].

<sup>439</sup> Pojem znečišťovatele zákon vnímal relativně úzce, když jím byly pouze organizace, nikoli jednotlivé fyzické osoby. To by nemusel být až tak velký problém např. v severních Čechách, kde naprostá většina znečištění ovzduší byla produkována tepelnými elektrárnami, důlní činností nebo průmyslem. O pozici územního celku s nejvíce znečištěným ovzduším však v tomto období mezi sebou soupeřil Severočeský kraj a hlavní město Praha. V Praze se však průmyslové zdroje na znečištění ovzduší podílely jen poměrně malou měrou, dominantním zdrojem znečištění zde byla výroba tepla probíhající ve středních a malých kotelnách a případně individuálních topeništích v jednotlivých domech. Právní regulace dopadající pouze na organizace zde tedy již jen z tohoto důvodu mohla mít pouze omezenou účinnost.

<sup>440</sup> Viz důvodová zpráva k zákonu č. 309/1991 Sb., v níž byla hodnocena i účinnost zákona č. 35/1967 Sb. v rámci odůvodňování potřeby přijetí zcela nové úpravy ochrany ovzduší.

<sup>441</sup> WEIGEL, P. Zásady připravované právní úpravy ochrany ovzduší. In: *Právo a životní prostředí I*. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, s. 83–84.

zadrhl, takže nový zákon o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon č. 309/1991 Sb.) byl přijat až po roce 1990.

Brdou bránící rychlejšímu přijímání nové a účinnější úpravy ochrany životního prostředí obecně byly i obavy z toho, aby přijatá úprava nebyla příliš progresivní s ohledem na možnosti fungování (a výkonnosti) plánované ekonomiky. I tam, kde již byla přijata kvalitní právní úprava ochrany životního prostředí, měla právě obava z její přílišné progresivnosti často za následek používání různých výjimek či neuplatňování např. sankčních nástrojů v zákonně upravených. Za příklad ve své době moderní a kvalitní právní úpravy některé ze složek životního prostředí přijaté v tomto období lze nepochybně považovat zákon č. 138/1973 Sb., o vodách.<sup>442</sup> Zákon řešil i z hlediska ochrany životního prostředí zásadní otázku vypouštění odpadních vod do podzemních nebo povrchových vod. To bylo podle zákona regulováno povolením vodoprávních úřadů, které byly při jeho vydávání vázány poměrně přísnými podmínkami. Zákon však v § 23 odst. 3 umožňoval z nutnosti dodržovat podmínky zákona založit výjimku na základě souhlasu vlády republiky, a to v „jednotlivých mimořádných případech odůvodněných společenskými zájmy ... avšak jen na určitou, předem omezenou dobu a podle stanovených podmínek“. Udělované výjimky měly být jen dočasné a do zákona bylo jejich udělování zakotveno proto, aby umožnily dobudování potřebné technické infrastruktury (mimo jiné čističek odpadních vod) v době bezprostředně po nabytí účinnosti nové, ve srovnání s předchozí, přísnější úpravy. Z dobové literatury přitom lze dovodovat, že výjimky podle § 23 odst. 3 vodního zákona měly být vydány jen v ojedinělých případech.<sup>443</sup> Realita však byla zásadně odlišná a možnosti udělovat výjimky bylo používáno skutečně masivně.<sup>444</sup> Důvodem zde byla právě obava z přílišné progresivnosti platné právní

<sup>442</sup> Úprava zákona pokrývala většinu otázek, které v souvislosti s využíváním vod a jejich ochranou mohou nastat (rozsahem problémů, které řešil, se nijak zásadně nelišil od v současnosti platného vodního zákona) a po listopadu 1989 byl novelizován jen dílčím způsobem. Dvě z hlediska ochrany životního prostředí zásadnější novely byly přijaty až v roce 1998 a samotný zákon byl nahrazen novým vodním zákonem až k 1. lednu 2002.

<sup>443</sup> Komentář k zákonu např. uvádí povinnost vlády udělovat tyto výjimky vždy jen za splnění podmínek uvedených v § 23 odst. 3 za jednu ze základních povinností vztahující se k nakládání s odpadními vodami (ŠILAR, J. a BÖHM, A. *Vodní zákon a související předpisy*. 2. vyd. Praha: SZN, 1977, s. 43), z čehož snad lze dovodit právě i to, že tyto výjimky by měly být udělovány jen ojediněle.

<sup>444</sup> Tak např. v roce 1978 vlády ČSR a SSR udělily téměř tři tisíce výjimek platných do roku 1984–1985 [citováno podle BOBEK, M., et al. (eds.), cit. práce, s. 666]. V následujícím období však již společně se stoupajícími investicemi do zařízení na čištění odpadních vod tyto počty klesaly, když např. v roce 1987 z více než 1 200 žádostí bylo vyhověno a výjimka

úpravy,<sup>445</sup> která se však netýkala pouze ustanovení vodního zákona, ale i dalších předpisů, jež měly sloužit k ochraně životního prostředí.<sup>446</sup>

V oblasti ochrany životního prostředí zřejmě vždycky imanentně existující konflikt mezi celospolečenským zájmem na ochraně životního prostředí a ekonomickými zájmy jednotlivých znečišťovatelů na minimalizaci nákladů, které musí pro zabránění škod na životním prostředí vynakládat, nebyl v tomto období v obecné rovině v československém právním řádu řešen. Právní předpis upravující komplexně zásady péče o životní prostředí uspokojivým způsobem zde chyběl a jeho přijetí bylo pro různé koncepční spory (např. vůbec i o potřebnost takového předpisu) neustále odkládáno. Československo tak nakonec zůstalo jediným socialistickým státem, v němž takovýto zákon nebyl do konce roku 1989

---

byla udělena v 317 případech (ŠILAR, J. Problematika výjimek u odpadních vod. In: *Právo a životní prostředí I*. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, s. 99).

<sup>445</sup> Pro dokreslení se jeví jako vhodné odkázat na tomto místě na citát pocházející již z konce osmdesátých let, který vyjadřuje právě v této době převládající názor vztahující se k přísným podmínkám pro vypouštění odpadních vod: „O této právní úpravě panuje všeobecně názor, že ještě i v současné době je natolik progresivní a klade na uživatele vodních zdrojů natolik náročné požadavky, že překračuje nejen jejich technické a ekonomické možnosti, ale i technické a ekonomické možnosti našeho hospodářství. Přitom bývá argumentováno velmi sugestivně, např. poukazy na to, že při jejím důsledném dodržování by se od r. 1975 nemohla uskutečnit téměř žádná bytová výstavba nebo výstavba celé řady pro národní hospodářství nezbytných výrobních kapacit. Tím je potom vysvětlováno, nebo dokonce zdůvodňováno, proč vláda za účinnosti této úpravy vydala tisíce výjimek z jejího režimu“ (PEKÁREK, M. Vybrané problémy péče právní regulace o půdu, ovzduší, vodu a les. In: *Právo a životní prostředí I*. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, s. 76). Autor těchto slov připouští, že důsledné dodržování právní úpravy by zpomalilo a mnohde i zastavilo novou bytovou i průmyslovou výstavbu, podle něho však jen na dobu nezbytnou pro výstavbu zařízení k ochraně čistoty vod (*tamtéž*). To by však předpokládalo enormní investice v rámci národního hospodářství jako celku. Zároveň by to ale předpokládalo odložení splnění, resp. mnohem pravděpodobněji nesplnění plánu v daném plánovacím období, a k něčemu takovému i s ohledem na význam postavení plánu v řízení národního hospodářství naprosto scházela vůle. Určitá změna v tomto ohledu snad mohla být myslitelná až na samotném konci osmdesátých let v situaci, kdy již bylo zjevné, že dosavadní přístup je nadále neudržitelný (viz výše). S ohledem na to, jak byl systém reálně nastaven, se však jeví spíše jako sporné, zda ke změně v této oblasti mohlo reálně dojít.

<sup>446</sup> Pavel Zářecký v textu z konce osmdesátých let uvádí, že se v souvislosti s otázkou na vztah platné právní úpravy a stavu životního prostředí až příliš často setkává s tvrzením, že československá právní úprava ochrany té či oné složky životního prostředí je dobrá, progresivní a patří k nejlepším na světě, že však z různých důvodů, nebo dokonce právě pro tuto svoji progresivnost nemůže být tato právní úprava dodržována (ZÁŘECKÝ, P. K úloze práva při tvorbě a ochraně životního prostředí. In: *Právo a životní prostředí I*. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, s. 9).



přiját<sup>447</sup> a úlohu předpisu zakotvujícího základní zásady týkající se péče o životní prostředí musel plnit především zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, který však již z podstaty věci nebyl pro tento účel příliš vyhovující.<sup>448</sup> Věcný záměr nového zákona, který měl zakotvit i obecné principy přístupu k ochraně životního prostředí, byl sice předložen ještě v létě 1989. Reálně však došlo k zakotvení těchto principů do československého práva až předpisem, který byl jako zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, přijat po dlouhých debatách až na začátku devadesátých let, a to jen jako torzo původního záměru představující kompromis, na kterém bylo možné dosáhnout alespoň určité shody.<sup>449</sup>

Konflikt mezi ekonomickými zájmy jednotlivých výrobních podniků a jiných velkých znečišťovatelů a celospolečenským zájmem na ochraně životního prostředí v situaci, když jej výslovně neřešilo právo, resp. obecně, když to právní úprava např. na základě různých výjimek umožňovala, byl fakticky řešen ve prospěch ekonomických zájmů právě jednotlivých znečišťovatelů. Ti totiž za této situace nebyli ničím nuceni k tomu, aby přestali používat neekologické technologie a postupy, byť v důsledku jejich používání docházelo k poškozování životního prostředí.<sup>450</sup> Právní úprava ochrany vod, ovzduší a ZPF sice používala i nástroje ekonomické stimulace. Například poplatky za znečišťování ovzduší

<sup>447</sup> KINDL, M., DAVID, O. *Úvod do práva životního prostředí: soukromoprávní aspekty chrany [i.e. ochrany] životního prostředí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 13.

<sup>448</sup> Zákon se zaměřoval zejména na vytvoření zdravých životních podmínek v souvislosti s ochranou zdraví (i právní nástroje k zabezpečení plnění v zákoně zakotvených povinností byly ostatně pojímány jen úzce z hlediska potřeb ministerstva zdravotnictví). Jeho úprava tak nesledovala cíl komplexní ochrany životního prostředí obecně, pokud zde vazba na ochranu lidského zdraví chyběla. Zákon navíc vznikl v době, kdy ochrana životního prostředí nebyla ještě tak výraznou prioritou (PEKÁREK, M. Vybrané problémy péče právní regulace o půdu, ovzduší, vodu a les. In: *Právo a životní prostředí I.*, s. 70).

<sup>449</sup> Ostatně, i když byl věcný návrh zákona v roce 1989 předložen, předcházely tomu dlouhé spory a polemiky, a to jak o samotnou potřebnost takového zákona, tak i o jeho koncepci. Přiját byl nakonec nikoli jako vládní, ale jako poslanecský návrh zákona, což svědčí o tom, že spory o pojetí této úpravy pokračovaly ještě i po roce 1989. Koncepční spory, resp. v některých případech až nepochopení smyslu této právní úpravy, a tím pádem zřejmě i nemožnost přijetí zákona ještě v roce 1989 dokládají zápisy z tehdejšího jednání (viz k tomu KINDL, M., DAVID, O. *Úvod do práva životního prostředí*, s. 14).

<sup>450</sup> Odkázat zde lze např. na vyjádření vedoucího technického rozvoje národního podniku Barvy a laky Praha, který na otázku možnosti změn výrobních technologií tak, aby přestaly být používány ve výrobním procesu freony, otevřeně odpověděl, že pokud k tomu nebudou donuceni legislativně, „žádný podnik na světě nebude dobrovolně postupovat proti svým zájmům“ (citováno podle DRGONEC, J. Úloha práva při ochraně a tvorbě životního prostředí. In: *Právo a životní prostředí I.*, s. 31).

však byly tak nízké, že naprosto nemohly plnit zamýšlenou stimulační funkci.<sup>451</sup> V oblasti ochrany vod zase zřejmě věcně neodůvodněná či možná nedomyšlená výjimka v právní úpravě umožňovala i velkým podnikům šetřit náklady, které by za jiných okolností musely za vypouštění odpadních vod platit. Nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, ve znění nařízení vlády ČSSR č. 91/1988 Sb., stanovilo za vypouštění odpadních vod povinnost platit základní úplatu a přírážku k nim. Ovšem za vypouštění odpadních vod z veřejných kanalizací se přírážka k základní úplatě stanovila pouze ve výši 20 % oproti tomu, jaká by byla za jiných okolností. Podniky tak využívaly poměrně nízké stočné a odpadní vody vypouštěly do kanalizace.<sup>452</sup> Motivační účinek, který měly tyto poplatky plnit, tím byl výrazně oslaben. Ačkoli přitom např. již Směrnice ze XIV. sjezdu KSČ ukládaly výstavbu čističek odpadních vod (viz výše), ještě na konci osmdesátých let mnohá velká města (např. Ústí nad Labem, Hradec Králové, Pardubice, Kolín a další) neměly tyto čističky vybudovány.<sup>453</sup>

Schopnost nástrojů zakotvených v československém právním řádu k ochraně životního prostředí ovlivnit chování znečišťovatelů prostřednictvím ekonomické motivace byla tedy v sedmdesátých a osmdesátých letech celkově omezená,<sup>454</sup> a právě do jejího zvýšení byly na konci osmdesátých let vkládány značné naděje na možné zlepšení ochrany životního prostředí. Problémem ale bylo i to, zda a jak v případě porušení úpravy, která měla životní prostředí chránit, bylo toto porušení skutečně postihováno<sup>455</sup> (ukládání sankcí totiž bývalo často negativně ovlivňováno tzv. místními vlivy<sup>456</sup>). Ve vztahu k motivaci znečišťovatelů k případné změně však svou roli hrálo i to, že ti ani zdaleka nebyli nuceni hradit

---

<sup>451</sup> Např. v rezortu paliv a energetiky výše těchto poplatků dosahovala maximálně 2 % celkových nákladů [BOBEK, M. et. al. (eds.), cit. práce, s. 664].

<sup>452</sup> ŠILAR, J. Problematika výjimek u vypouštění odpadních vod. In: *Právo a životní prostředí I.*, s. 101.

<sup>453</sup> ŠILAR, J. Problematika výjimek u vypouštění odpadních vod. In: *Právo a životní prostředí I.*, s. 99.

<sup>454</sup> Viz k tomu rovněž BOBEK, M. et. al. (eds.), cit. práce, s. 664–665.

<sup>455</sup> ZÁŘECKÝ, P. K úloze práva při tvorbě a ochraně životního prostředí. In: *Právo a životní prostředí I.*, s. 16.

<sup>456</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, právě na ně odkazuje v souvislosti s neefektivností ukládání sankcí podle zákona č. 35/1967 Sb. Příslušný národní výbor mimo jiné zpravidla neměl zájem na tom, uložit skutečně citelnou sankci podniku ve svém územním obvodu, který zde byl významným zaměstnavatelem, a tento podnik by daná sankce ekonomicky ohrozila. Pokuta tak mohla být uložena ve výši, která ani nemusela mít pro další chování daného podniku stimulační efekt do budoucna, protože její zaplacení mohlo být pro něho méně nákladné než splnění povinnosti, kterou mu ukládal zákon.

veškeré náklady, které svou činností způsobili. Na konci osmdesátých let se sice lze setkat s úvahami, že takováto úprava by zřejmě znamenala ekonomickou motivaci k zavedení opatření a nových technologií, které by těmto škodám předcházely.<sup>457</sup> Odpovědnost za ekologickou újmu a s ní spojený požadavek obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jiné kompenzace (např. v podobě provedení rekultivace jiného území) však v československém právním řádu před rokem 1989 zakotvena nebyla.<sup>458</sup> Společně se zakotvením obecných principů ochrany životního prostředí byl i institut odpovědnosti za ekologickou újmu do našeho právního řádu začleněn až zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Přijetí tohoto zákona, resp. konkrétně zakotvení uvedených principů a odpovědnosti za ekologickou újmu do jeho textu lze přičítat značný význam i z hlediska celkové koncepce ochrany životního prostředí.<sup>459</sup>

---

<sup>457</sup> Viz FÁBRY, V. Ekologická odpovědnost (1. část), *Správní právo* 3/1988, s. 132.

<sup>458</sup> Odpovědnost zakotvená v občanském a v hospodářském zákoníku nebo i ve zvláštní úpravě (průmyslové podniky nesly na základě vyhlášky vlády č. 40/1963 Sb. odpovědnost za škodu, kterou způsobily vypouštěním exhalací socialistickým zemědělským a lesním organizacím) se vztahovala jen na věcnou (ekonomickou) škodu.

<sup>459</sup> Určitou vypovídací hodnotu v tomto ohledu snad má i skutečnost, že v knize věnované právní úpravě ochrany životního prostředí vydané na začátku devadesátých let (ANDĚL, A. *Životní prostředí a jeho ochrana*. 1. vyd. Krnov: Konzulex, 1992) u všech ostatních právních předpisů byl přetištěn jen jejich text. Určitý „minikomentář“ (viz s. 2 a 3 této knihy) zde byl jen u zákona č. 17/1992 Sb. a pozornost zde byla věnována právě těmto otázkám.



## V.

# PODPORA REGIONÁLNÍHO ROZVOJE V ČESKOSLOVENSKU PŘED ROKEM 1989

Společenské vnímání role státu a územně-správních organizací v podpoře rozvoje území prochází neustálým vývojem v důsledku komplexních ekonomických, sociálních, politických i kulturních změn. Regionální politika České republiky, stejně tak jako dalších států, má v současnosti významný potenciální pozitivní dopad do rozvoje území, řešení dílčích regionálních problémů i posilování ekonomiky vybraných regionů. Její hodnotový základ však nebyl vytvořen až po roce 1989 v kontextu ekonomických a politicko-správních reforem, předpoklady a přístupy k regionální politice jsou ovlivněny skrytými předpoklady vytvořenými před rokem 1989 v souvislosti s realizací vybraných politik rozvoje Československa (zejména hospodářské politiky státu a jí podřízených politik oblastního a územního plánování).

V současnosti je publikováno jen málo studií zaměřených na oblastní, resp. národohospodářské plánování uplatňované v období tzv. socialismu; problematikou plánování rozvoje regionů, (resp. oblastí) před rokem 1989 a nástroji státu v podpoře území se odborníci systematicky nevěnují. Politika regionálního rozvoje se nicméně nevyvíjí autonomně od těchto historických zkušeností, na začátku devadesátých let byly v řešení regionálních otázek využity některé pozitivní i negativní zkušenosti politiky uplatňované v období před rokem 1989. Pro pochopení současné povahy české regionální politiky je tak žádoucí představit základní východiska, nástroje i praxi plánování regionálního rozvoje, které bylo aplikováno před rokem 1989 a které ovlivnilo definování a charakter regionální politiky, která byla implementována v devadesátých letech dvacátého století i v současnosti. V tomto smyslu je zajímavé studovat nástroje a zaměření politiky oblastního plánování i dopady vybraných veřejných intervencí na dlouhodobé řešení socio-ekonomických regionálních problémů v České republice, resp. v bývalém Československu.

Text si klade za cíl představit nejen základní poznatky o vývoji a postavení oblastního plánování v Československu v období 1948–1989, ale také ukázat základní hodnotový a koncepční základ pro analýzu současných aktuálních tendencí v oblasti regionálního plánování, včetně jeho vazeb na další disciplíny – zejména na územní plánování. Územní plánování je v kontextu jeho úzkých

vazeb a souvislostí ke strategickému a regionálnímu plánování v textu rovněž okrajově představeno.

## 1

### **Teoretická východiska politiky oblastního plánování**

Terminologie v oblasti regionální politiky a regionálního plánování není v současnosti ustálená, obecně se jedná o proces definování cílů, nástrojů i aktérů, které budou v dlouhodobém časovém horizontu přispívat k řešení vybraných regionálních problémů a k dosahování stanovených záměrů ve vyrovnávání rozdílů v socio-ekonomickém rozvoji mezi předem definovanými regiony. Teoretická východiska i praxe regionální politiky má v České republice dlouhodobou historii, v období do roku 1989 byla tato politika realizována jako tzv. oblastní plánování, popř. rajónové plánování (ve vazbě na územní plánování).<sup>460</sup> Pro představení cílů a nástrojů tzv. oblastního plánování v období před rokem 1989 je potřeba nejprve vymezit základní teoretické postuláty, ze kterých aktéři v oblasti oblastního plánování v bývalém Československu vycházely a které měly, dle oficiálních deklarací, vliv na charakter plánování i jeho zaměření v rozvoji tzv. zaostalých regionů.

Primárním teoretickým východiskem pro nastavení a realizaci politiky podpory problémových, resp. zaostalých regionů a vyrovnávání jejich ekonomických rozdílů byly tzv. prostorové teorie, resp. koncepty zaměřené na studium a plánování prostorového umístění výroby a dalších zdrojů (prostorová ekonomika). Oblastní a částečně také územní plánování se zaměřovalo na studium prostoru nejen z hlediska jeho fyzicko-geografických vlastností, ale i ekonomických charakteristik, v pozdějších letech i z hlediska jeho sociálně-ekonomických charakteristik.<sup>461</sup> Mezi základní pojmy používané v teorii i praxi oblastního plánování byla tzv. územní (prostorová) dělba práce. Koncept územní (prostorové) dělby práce byl předmětem zájmu geografů, sociologů i ekonomů již od 18. století, její terminologické pojetí a obsahové chápání se nicméně mezi jednotlivými disciplínami a teoretickými proudy liší. V centrálně řízené ekonomice byla územní dělba práce chápána jako stav, který můžeme centrálně ovlivňovat a řídit na základě poznání jejich zákonitostí, což bylo hlavním úkolem oblastního plánování. Územní dělba práce může být spojena s odvětvovou specializací oblastí,

---

<sup>460</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>461</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda 1984, 368 s.

tedy zaměřením na konkrétní typ výroby, popř. nevýrobních činností. Územní dělba práce může být chápána rovněž jako dělba práce mezi jednotlivými oblastmi a jejich vzájemné vztahy, tedy ekonomické vztahy mezi výrobci v různých regionech.<sup>462</sup>

Předmětem zájmu oblastního plánování byly **prostorové vztahy**, jejich poznání a pochopení. Oblastní plánování se zaměřovalo na studium ekonomických a přírodních podmínek v jednotlivých územích a na jejich vliv na územní dělbu práce, resp. na ekonomické vztahy mezi různými skupinami lidí i podniků. Předmětem oblastního plánování bylo také studium rozložení výrobního procesu mezi různé ekonomické subjekty a rovněž studium vztahů výrobců v různých oblastech (v kontextu diferenciací oborů a odvětví v různých územních oblastech). Jedním z deklarovaných cílů oblastního plánování bylo dosažení rovnoměrného rozložení výroby v území, řešení územních vztahů mezi ekonomickými subjekty i optimální využití faktorů a podmínek rozvoje jednotlivých oblastí ve smyslu posilování produktivity.<sup>463</sup> Aplikací teoretických východisek prostorové ekonomiky do praxe měla být definována a rozvíjena tzv. racionální organizace ekonomiky v území. Předpokladem této racionální organizace byla podpora lokalizace ekonomických i neekonomických činností (výroby i nevýrobních zdrojů) do určitého prostoru.<sup>464</sup>

Prostor jako jeden z determinantů rozvoje území je v tomto pojetí chápán zejména v ekonomických souvislostech – tedy jako území, kde se realizují určité ekonomické aktivity. Předmětem zájmu odborníků a institucí zodpovídajících za oblastní plánování byla prostorová struktura výrobních aktivit, jejich vzájemné vztahy, stejně tak jako vztahy mezi výrobou a spotřebou. Významná pozornost byla v plánech rozvoje regionů (oblastí) věnována dopravě a nákladům podniků na přepravu zboží, ale i tzv. optimalizaci vzdáleností mezi místem bydliště, výkonu práce, spotřebou a později i místem trávení volného času s cílem snižovat náklady na realizaci jednotlivých činností (nákup, doprava do práce, za službami apod.)<sup>465</sup>. Oblastní plánování se zaměřovalo na hledání cest optimálního využití

<sup>462</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>463</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>464</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda 1984, s. 125.

<sup>465</sup> V podobném smyslu jsou dnes v plánování rozvoje měst uplatňovány koncepty tzv. měst krátkých vzdáleností jako protipól rozvojových strategií založených na rozvolňování měst do krajiny (např. v kontextu suburbanizace).

prostoru, předmětem studia a analýz byl vztah lidí k prostoru, jejich aktivity, vzájemné ekonomické i sociální vztahy apod.<sup>466</sup>

Jedním z úkolů oblastního plánování, které můžeme v současném pojmosloví chápat jako regionální politiku, resp. politiku zaměřenou na řešení rozvojových problémů v území a vyrovnávání meziregionálních rozdílů (i když s ohledem na centrálně řízené hospodářství nenaplňovalo všechny základní principy regionální politiky), je **vymezení zájmových oblastí**, resp. regionů, kde mají být uplatňovány nástroje usměrňování rozvoje těchto území. Procesu vymezování, resp. ohraničování jednotlivých oblastí na základě předem definovaných charakteristik a kritérií říkáme regionalizace, v kontextu oblastního plánování před rokem 1989 se setkáváme rovněž s termínem rajonizace.

Vymezování jednotlivých rajónů (popř. oblastí nebo regionů) nemusí být pro různé vědní disciplíny a obory jednotné, metodika regionalizace závisí na cílech, pro které jednotlivé oblasti vymezujeme. V praxi rozeznáváme různé typy oblastí, jejichž hranice jsou ovlivněny účely, pro které se tato typologie definuje. Pro účely oblastního (resp. regionálního) plánování jsou regiony (rajóny) vymezovány na základě vybraných ekonomických ukazatelů (např. HDP, nezaměstnanost, struktura ekonomiky apod.) a jejich hranice nejsou zpravidla totožné s tzv. administrativními hranicemi (zejména kraji). V některých případech mohou ekonomické regiony administrativní hranice překračovat (např. rozvojový pól Prahy), nebo mohou být naopak menší než daný administrativní celek (např. periferní oblasti v rámci vybraných krajů, jako je např. Rakovnicko, Plzeň-sever apod.). Dosahování cílů regionální politiky pak závisí i na skutečnosti, jak jsou tyto ekonomické regiony definovány a zda cílená podpora odpovídá specifickým charakteristikám území.

V období před rokem 1989 byly nástroje oblastního plánování realizovány vedle státu zejména kraji. Regiony, kterým měla být věnována specifická pozornost v rámci oblastního plánování, nebyly vymezovány na základě ekonomických charakteristik, cílové regiony byly totožné s hranicemi krajů. Oblasti (regiony) v ekonomickém slova smyslu tak splývaly s tzv. administrativně vymezenými regiony (zejména kraji) a nereflektovaly vždy dostatečně ekonomická specifika regionů.<sup>467</sup> (Otázkou k diskusi zde zůstává, do jaké míry je správné a politické vedení území totožné s ekonomikou oblastí, kde je potřeba brát v úvahu i určitá přechodná ekonomická pásma a vnitřní ekonomické rozdíly i kulturní a sociální

---

<sup>466</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 7.

<sup>467</sup> Vnitřní regionální diference mají kraje i v současnosti – např. Středočeský kraj, Plzeňský kraj, Jihomoravský kraj.



vztahy v území, včetně přirozené spádovosti, která nemusí být totožná s administrativní regionalizací území.)

Úkolem oblastního plánování bylo koordinovat strukturu a rozsah investic v jednotlivých oblastech se záměrem naplňovat požadavky na plné využití přírodních zdrojů, pracovních zdrojů, výrobních kapacit s důrazem na racionální propojení všech odvětví v jednotlivých oblastech. Specifická pozornost byla věnována postavení tzv. specializujících se odvětví. Oblastní plánování, které bylo uplatňováno v období 1945–1989, můžeme v dnešní terminologii chápat jako řízení územního rozvoje v kontextu centrálně řízené ekonomiky.

## 2

### Základní prvky a principy oblastního plánování

Oblastní plánování bylo v období tzv. socialistického hospodaření Československa chápáno jako dlouhodobá koncepční činnost, která se zabývala zajišťováním „racionálního“ rozvoje národního hospodářství v jednotlivých oblastech (resp. regionech). Cílem oblastního plánování byla „...realizace analýz a hodnocení proporcionálního rozvoje jednotlivých oblastí, zkoumání metod a organizačních forem předvídání a realizace mezioblastních a vnitrooblastních proporcí“.<sup>468</sup> Oblastní plánování se nezaměřovalo pouze na odvětvové charakteristiky v území, ale na komplexní pojetí rozvoje v území včetně potenciálních konfliktů uplatňování rozvojových investic (např. konflikt v zájmu podpory rozvoje průmyslu a zájmu ochrany zdraví a životního prostředí).

Cílem oblastního plánování bylo zkoumat zákonitosti rozvoje oblastních proporcí a definovat nástroje a metody, které tyto proporce zabezpečí.<sup>469</sup> Součástí politiky oblastního plánování bylo navrhnout nástroje, které mohly být využity na podporu rozvoje jednotlivých oblastí s cílem dosahování tzv. optimální koncentrace výroby v rámci jednotlivých oblastí a její případnou specializaci. Záměrem oblastního plánování bylo zároveň vyrovnávání významných disproportionů ať už mezi jednotlivými kraji na regionální a republikové úrovni, nebo mezi jednotlivými makroregiony – zejména mezi Českou republikou a Slovenskou republikou.<sup>470</sup> Mezi základní teze a východiska oblastního plánování patřilo, že pokud bude vyrovnaná ekonomická úroveň uvnitř jednotlivých oblastí nebo

<sup>468</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 30.

<sup>469</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 29.

<sup>470</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 29.

mezi různými oblastmi, dojde zároveň i k vyrovnání rozdílů v životní úrovni. V souladu s tezí prostorového plánování i ekonomiky byl prostor chápán jako významný faktor ekonomického a sociálního rozvoje. Záměrem oblastního plánování bylo v tomto kontextu definování plánů a mechanismů podpory, které měly přispět k tzv. optimálnímu využití prostoru.

Oblastní plánování bylo v letech 1948–1989 podřízeno národohospodářskému řízení a plánování. Národohospodářské plánování můžeme v soudobém kontextu vymezit jako systém nástrojů a plánů zaměřených na výrobu, spotřebu i regulaci vztahů mezi ekonomickými subjekty za účelem stimulace rozvoje národního hospodářství (dále NH). Oblastní plánování bylo chápáno jako subsystém, tedy jako podřízená kategorie **národohospodářského plánování**.

Národohospodářské plánování bylo nadřazeným systémem nejen pro oblastní, ale i pro odvětvové plánování, se kterým bylo oblastní plánování částečně koncepčně propojeno. V kontextu celého plánovacího systému se předpokládalo, že změna a vývoj odvětvové struktury bude mít dopad i do oblastních ekonomických struktur a jejich vývoje. V kontextu očekávaných vzájemných vazeb a dopadů mezi odvětvovým a oblastním plánováním tak byla jednotlivá rozhodnutí o odvětvových změnách hospodářství diskutována a koordinována rovněž s oblastním plánováním.<sup>471</sup> Oblastní a odvětvové plánování jakožto subsystemy národohospodářského plánování nebyly ve vzájemném nadřazeném ani podřazeném vztahu, oba mechanismy plánování se vzájemně doplňovaly a ovlivňovaly.

Předmětem oblastního plánování byla, v koordinaci s deklarovanými cíli národohospodářských plánů (zejména střednědobých pětiletých plánů, tzv. pětiletok), **optimalizace oblastních proporcí** národního hospodářství a komplexní rozvoj jednotlivých oblastí. Pozornost byla věnována problematice využívání místních podmínek k podpoře rozvoje jednotlivých území (oblastí), přiblížení výroby ke zdrojům surovin i ke spotřebě, posilování produktivity práce aj. Naplňování cílů oblastního plánování mělo přinášet pozitivní celospolečenské dopady.

Cílem oblastního plánování bylo vytvoření „racionální“ oblastní (prostorové) struktury národního hospodářství. Ta měla být založena na soustavě vztahů mezi prostorově oddělenými ekonomickými subjekty uvnitř jednotlivých oblastí i mezi jednotlivými oblastmi při efektivním využití ekonomických a přírodních podmínek. V tomto smyslu mezi hlavní priority oblastního plánování patřilo:

- usměrňování ekonomického rozvoje méně vyspělých oblastí za účelem odstranění rozdílů v životní úrovni obyvatel

---

<sup>471</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 57.

- hledání vhodných ekonomických činností, které by se mohly rozvíjet v méně vyspělých oblastech
- využití zdrojů a ekonomických a přírodních podmínek v méně vyspělých oblastech s cílem vyrovnávání ekonomické úrovně jednotlivých oblastí a životní úrovně obyvatel
- vytváření podmínek pro individuální rozvoj v jednotlivých oblastech
- vytváření a zlepšování podmínek pro uspokojování společenských potřeb, životního prostředí a pracovního prostředí
- řešení specifických problémů jednotlivých území.<sup>472</sup>

Plánování rozvoje jednotlivých oblastí bylo dle oficiálních deklamací založeno na komplexním přístupu k území; plány a programy oblastního plánování řešily kromě ekonomických otázek i územně-technické otázky, geografické otázky a dále i kulturní a sociální otázky.<sup>473</sup> V poslední dekádě před rokem 1989 byly při plánování rozvoje výroby více diskutovány také sociální a environmentální dopady realizovaných investic i otázky podpory ochrany životního prostředí, které bylo silně poškozené zejména v oblastech s těžkým průmyslem. Do popředí zájmu se dostávají modely tzv. intenzivního způsobu rozvoje (v opozici k extenzivnímu), kde významnou roli v plánování podpory rozvoje oblastí hrály i sociální a mezilidské vztahy. Hovoříme zde o ingerenci sociálních prvků do oblastního plánování.<sup>474</sup>

Úkolem oblastního plánování bylo *zabezpečení souladu mezi prostorovým rozložením pracovních příležitostí (práce) a pracovních sil*.<sup>475</sup> Důraz byl kladen na hledání nástrojů podporujících dosažení oblastní vyváženosti zdrojů ve vztahu k potřebám výroby a pracovních sil v potřebné kvalifikační struktuře (jedním z nástrojů bylo i usměrňování migrace dle potřeby jednotlivých podniků).<sup>476</sup>

Mezi záměry oblastního plánování patřila **diferenciace ekonomiky** jednotlivých oblastí z hlediska struktury jednotlivých sektorů a odvětví i diference v surovinách a v dalších zdrojích. V posledních letech oblastní plánování ve svých studiích a plánech reflektovalo i problematiku různých životních podmínek obyvatel, rozdílný přístup ke vzdělání i diferenciované možnosti získávání kvalifikací v různých oborech. Od sedmdesátých let byla v rámci oblastního plánování studována a řešena sociální témata, jako např. bydlení, sociální vztahy,

<sup>472</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>473</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda 1984, 368 s.

<sup>474</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>475</sup> Nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice.

<sup>476</sup> Zákon o národohospodářském plánování č. 145/1970 Sb.

sociální rozdíly a později i vybrané problémy životního prostředí. Oblastní plánování se orientovalo na dosažení maximálního využití místních podmínek, práce i zdrojů v dané oblasti. Předmětem zájmu oblastního plánování byl rozvoj dopravní, technické i občanské infrastruktury, jejíž budování a zvyšování kvality mělo přispívat ke snižování nákladů jednotlivců i podniků na zajišťování základních služeb, včetně dopravy, v jednotlivých oblastech.

V kontextu řešení problémů snižování nebo odstraňování ekonomických rozdílů mezi jednotlivými oblastmi byly diskutovány i modely územní koncentrace, územní specializace a územní kooperace a možnosti jejich využití v praxi oblastního a územního plánování. **Územní koncentrace** byla chápána jako soustředění výroby a dalších činností v určitém vymezeném území; územní koncentrace mohla být v některých případech spojována i s koncentrací odvětvovou.<sup>477</sup> Přínosem územní koncentrace mělo být dosahování úspor z rozsahu a úspor z územní koncentrace (tedy blízkost jednotlivých podniků). Studium územní koncentrace využívalo pro její měření různé nástroje – např. podíl zaměstnanců v určité oblasti, rozsah výroby, objem investiční výstavby apod.; uvažován byl i index lokalizace, který hodnotí podíl určitého odvětví v daném území ve vztahu k průměrnému podílu tohoto odvětví v celém národním hospodářství.<sup>478</sup> Při plánování možností a nástrojů implementace modelů územní koncentrace byly studovány i podmínky území, zejména jeho kapacita z hlediska rozsahu soustředění ekonomických činností. V tomto smyslu byly na odborné úrovni diskutovány otázky optimální velikosti území, resp. měst (zamezení formování přelidněných aglomerací a současně podpora spádových tzv. střediskových sídel) a navrhovány změny týkající se sídelní struktury (viz dále v textu).

Odborný zájem v oblasti studia forem organizace ekonomiky v území v kontextu oblastního plánování byl věnován i hospodářské struktuře jednotlivých oblastí, resp. míře koncentrace určitých ekonomických činností ve vymezeném prostoru. V tomto smyslu hovoříme o tzv. **specializaci území** založené na koncentraci určitého odvětví nebo nevýrobních činností v oblastech, které mají pro tyto aktivity významné územní předpoklady (např. cestovní ruch). Hodnocení významu a přínosu územní specializace z hlediska národního hospodářství se zaměřovalo na posuzování tzv. úspor na přepravu, nákladů na jednotku

---

<sup>477</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 1988.

<sup>478</sup> Koncentrace vybraných odvětví (zejména těžkého průmyslu) do několika vybraných oblastí přinesla následně negativní důsledky v podobě strukturálních problémů (např. Severní Čechy, Severní Morava); území, která byla naopak více diferenciována z hlediska odvětvové struktury, prošla transformačními změnami s menšími ekonomickými dopady (např. Plzeň, Praha).

produkce, úspor „společenské práce“ (využití specifík území pro ekonomické aktivity).<sup>479</sup> V návaznosti na koncept územní specializace byl diskutován i koncept tzv. **územní kooperace (spolupráce)**, kde byly analyzovány vztahy mezi jednotlivými specializovanými oblastmi, zejména s ohledem na tzv. dodavatelско-odběratelské vztahy a hledání modelů optimalizace přepravy.

Před rokem 1989 bylo vymezování územních oblastí, do kterých měla být cílena podpora rozvoje, spojeno s praktickými účely, pro které byly definovány v rámci národního hospodářství. Pro oblastní plánování bylo stěžejním kritériem pro vymezení zájmových území kritérium ekonomické, jednotlivé oblasti tak byly chápány jako **ekonomické oblasti**, resp. historicky vzniklé hospodářské systémy s určitou mírou územní specializace a vnitřní integrity.<sup>480</sup> Ekonomická rajonizace byla chápána jako jeden z typů územních prvků prostorové struktury, cílem oblastního plánování byl v obecné rovině cílevědomý rozvoj jednotlivých oblastních struktur (vedle ekonomických vztahů byly řešeny i vztahy sociální). Tento přístup byl v souladu s pojetím oblastního plánování jako subsystému národního hospodářství. Jednotlivé oblasti byly vymezovány na základě analýzy současného vývoje a prognózy jejich budoucího vývoje.

Regionalizace pro potřeby oblastního plánování byla řešena ve dvou rovinách. Oblasti byly definovány jednak dle typu ekonomiky (zemědělské oblasti, průmyslové oblasti, oblasti zaměřené na cestovní ruch), nebo dle typu jejich hierarchického postavení v systému národního hospodářství (sídla, aglomerace, kraje, území národních republik). Charakteristickou vlastností druhého typu regionalizace byla **hierarchická skladebnost**, kdy skladba národního hospodářství byla určena hierarchickým uspořádáním oblastí různého řádu na základě jejich vzájemného propojení. Ekonomickou oblastí nejvyššího řádu bylo území celého státu, nejnižší oblastí bylo sídlo jako výchozí jednotka oblastního systému.

Územní uspořádání ekonomiky mělo, dle teoretických východisek národohospodářského a oblastního plánování, podobu soustavy základních územních jednotek s různou koncentrací hospodářství. Různá míra koncentrace ekonomických činností ovlivňuje různou míru centrality (spádovosti) sídel, tj. rozsahu jejich možností uspokojit potřeby obyvatel nejen samotného sídla, ale i potřeby obyvatel z okolních sídel (pracovní příležitosti, nabídka služeb apod.).<sup>481</sup>

Spádovost jednotlivých sídel má hierarchický ráz, v oblastním plánování tak byla pozornost věnována soustavě hierarchicky uspořádaných oblastí a studiu

<sup>479</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 35.

<sup>480</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 35.

<sup>481</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, s. 35.

různých řádů jednotlivých oblastí, které mezi tím existovaly. Výchozí jednotkou při analýze a definování nástrojů usměrňování rozvoje byla sídla, prioritně tzv. **střediskové obce**. Další jednotkou byly **aglomerace**, tj. urbanizované zóny na území velkého města a několika blízko položených měst, kde docházelo k vysoké koncentraci výroby, služeb a infrastruktury s významným vlivem na okolní obce (aglomerace byly vedle krajů považovány také za oblastně plánovací jednotky). Základní plánovací jednotkou pro oblastní plánování byly **kraje**. Mezi oblastně plánovací oblasti byla považována i **území národních republik**. Mezi plánovací oblasti mohl být zařazen i okres. Jak již bylo zmíněno výše, pro účely oblastního plánování byla ekonomická regionalizace totožná s administrativní regionalizací.

V kontextu výše zmíněného obecného vymezení zájmů a cílů oblastního plánování je možné deklarovat jeho **klíčové priority** z hlediska podpory rozvoje různých oblastí. Mezi tyto priority patřilo řešení problémů v oblastech se specifickými potřebami nebo problémy ekonomickými, ale i sociálními nebo technickými. Jednalo se zejména o následující oblasti:

- ekonomické vyrovnání obou republik a rozvoj Slovenska (po druhé světové válce měla většina slovenských regionů venkovský charakter, v komparaci s Českou republikou s nedostatečně rozvinutým průmyslem, ekonomické ukazatele dosahovaly nižších hodnot v porovnání s regiony České republiky)
- řešení problémů v českém pohraničí (oblasti, kde došlo po roce 1945 k odsunu německého obyvatelstva)
- podpora rozvoje regionů s významným zastoupením přírodních zdrojů (řada z nich se nacházela v příhraničních oblastech)
- řešení vybraných specifických problémů aglomerací (Praha, Ostrava)
- řešení problémů zaostalých regionů (např. jižní Čechy, Vysočina, střední Povltaví, Slovácko apod.)

Oblastní plánování bylo v koordinaci s dalšími politikami a plánovacími přístupy (národohospodářské, odvětvové, územní apod.) orientováno k podpoře „racionálního“ uspořádání jednotlivých ekonomických činností v prostoru. Prostřednictvím oblastních plánů, které definovaly úkoly a ukazatele oblastního rozvoje, a prostřednictvím orgánů státní správy, měly být ovlivňovány způsobem vývoje jednotlivých oblastí a definovány jejich budoucí ekonomické a životní úrovně.

Oblastní plánování bylo chápáno jako **cílevědomá činnost** zaměřená na oblastní aspekty rozvoje národního hospodářství, kdy jeho posláním bylo na jedné straně analyzovat využití přírodních a ekonomických zdrojů v jednotlivých oblastech a zároveň zpracovávat dlouhodobé koncepce rozvoje těchto oblastí, včetně definování prostředků tohoto rozvoje v souladu se záměry národohospo-

dářských plánů a koncepcí.<sup>482</sup> Efektivnost územního rozvoje, tak jak je teoreticky definována v prostorové ekonomice, měla být jedním z prostředků dosahování efektivity celého národního hospodářství; přírodní, demografické, technicko-ekonomické i společenské charakteristiky jednotlivých oblastí byly chápány jako významné faktory rozvoje území, které lze prostřednictvím oblastního plánování posilovat a přispívat tak k ekonomickému růstu celého státu.

Pokud shrneme výše uvedené poznatky o povaze a zaměření oblastního plánování, můžeme definovat jeho základní charakteristiky a úkoly následovně:

- tvorba a realizace plánů rozvoje, které podpoří dosažení optimální oblastní struktury národního hospodářství a současně i racionální odvětvové struktury
- definování rozvojových prognóz a výhledů pro jednotlivé oblasti
- uplatnění jednotného přístupu k oblastnímu plánování v ČSR i SSR s přihlédnutím ke specifickým charakteristikám vybraných území
- vytváření podmínek pro vyrovnávání ekonomické a životní úrovně jednotlivých oblastí
- usměrňování racionálního rozvoje sídelní sítě prostřednictvím bytové výstavby a podporou rozvoje infrastruktury
- koordinace cílů oblastního plánování a územního plánování, koordinace mezi ekonomickými cíli a technickými parametry území.

### 3

## Problematika sídelní struktury v konceptech oblastního plánování

Ekonomické cíle oblastního plánování měly být dosaženy i prostřednictvím **racionalizace sídelní struktury**. Rozvoj technické i občanské infrastruktury, včetně bytové výstavby, měl být soustředěn do zájmových prioritních oblastí, resp. vybraných sídel, což mělo mimo jiné přispívat k dosažení tzv. aglomeračních úspor. Na základě prognózy rozvoje výroby byly zpracovány prognózy rozvoje osídlení. V tomto smyslu byly podporované plánovité přesuny obyvatel s cílem koncentrace nejen výroby, ale i nevýrobní sféry (služby) do vytipovaných oblastí.

Řízená mobilita obyvatel byla realizována pod heslem zvyšování kvality života ve smyslu posilování vazeb mezi bydlištěm a pracovištěm, dále i vztahů

---

<sup>482</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda 1984, 368 s.

mezi bydlištěm a službami nebo vztahů mezi bydlištěm a rekreací bez ohledu na individuální zájmy a potřeby jednotlivců.

Plány a cíle oblastního plánování v oblasti racionalizace sídelní struktury vycházely z předpokladu, že **prostorové rozmístění obyvatelstva**, které je základním prvkem sídelní struktury, je jedním z významných činitelů pro dosahování optimalizace výrobní struktury. Velikost a struktura obyvatel v jednotlivých obcích a městech ovlivňuje kromě struktury pracovních sil i rozmístění a velikost ekonomických subjektů (výrobní i nevýrobní sféry) prostřednictvím poptávky obyvatel po službách a výrobcích různé povahy. Jedním z úkolů oblastního plánování tak bylo definování a vytváření optimální sídelní struktury s podporou rozvoje zařízení a služeb pro obyvatele v preferovaných obcích a městech. Prioritou byla centralizace sídel do větších celků a posilování hustoty osídlení (např. podpora sídlišť) s cílem dosahování úspor na zajišťování služeb v území.

V průběhu šedesátých let byl zpracován koncept tzv. střediskového osídlení (střediskové obce), který byl inspirován teorií centrálních míst W. Christallera.<sup>483</sup> Střediskové obce měly obsluhovat obyvatele nejen ze samotné obce, ale ze širšího spádového území službami ekonomického i neekonomického charakteru. Střediskové obce byly chápány jako centra, kde se zajišťují služby pro obyvatele střediska i okolních spádových obcí. Střediskové obce měly tvořit hierarchický systém sídel dle jejich velikosti a funkcí, smyslem vytváření střediskové soustavy osídlení byla podpora koncentrace obyvatel do vybraných území, kde byl podporován rozvoj bytové, občanské i technické infrastruktury, obyvatele se tak měli koncentrovat v sídlech v blízkosti výroby a ekonomických zdrojů.<sup>484</sup>

Koncept **podpory rozvoje střediskových obcí a měst** byl uváděn do praxe od začátku sedmdesátých let (na základě vládního usnesení z roku 1962 byla vybírána sídla vhodná pro soustředování bytové výstavby, občanské a technické infrastruktury). Plánovitě řízení vývoje sídelní struktury (které mimochodem s různými úspěchy realizovaly od 70. let 20. stol i jiné země, např. Německo, Švédsko nebo Nizozemí) bylo realizováno prostřednictvím koncentrace investiční výstavby pouze do obcí a měst, kde byla, na základě plánů a prognóz rozvoje, určitá perspektiva hospodářského a sociálního rozvoje.

Cílem plánování vývoje sídelní struktury bylo v kontextu deklarované racionalizace a zefektivňování ekonomiky snižování počtu malých obcí a posilování

---

<sup>483</sup> Blíže k vybraným urbanizačním teoriím a problematice měst viz např. SLEPIČKA, A. *Venkov anebo města: lidé, sídla, krajina*. Praha, Svoboda, 1981.

<sup>484</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988.



počtu obyvatel ve středně velkých a velkých městech. Podpora koncentrace obyvatel a služeb do střediskových sídel byla chápána jako střední urbanizace.<sup>485</sup>

V průběhu sedmdesátých a osmdesátých let docházelo k postupnému poklesu obcí pod tisíc obyvatel a růstu obyvatel ve městech nad deset tisíc obyvatel, tyto tendence však byly zcela zastaveny po roce 1989, kdy došlo velmi rychle k růstu počtu malých obcí i k jisté desintegraci měst v důsledku neřízené suburbanizace i opětovného osamostatňování obcí.

Plánovitě **řízený urbanistický rozvoj** na jednu stranu podporoval do určité míry i umělé rozvoj obcí a měst v preferovaných oblastech, na druhou stranu potlačoval přirozený rozvoj jiných měst (např. Prahy). Můžeme se setkat např. s návrhy regulačních plánů pro město Pardubice, Mladoboleslavsko, Zlínsko, Dvůr Králové nad Labem apod.<sup>486</sup> Pro rozvoj Prahy byla definována hranice jednoho milionu obyvatel, další růst obyvatel a města měl být řešen prostřednictvím tzv. decentralizace sídelní struktury, resp. podpory posilování rozvoje center v blízkosti Prahy. Tato vytipovaná centra měla sloužit k odlehčení přetížené pražské aglomerace a zachování jejich historických hodnot (např. Kladno, Kralupy nad Vltavou, Říčany a další).<sup>487</sup>

## K jednotlivým vývojovým etapám oblastního plánování v období 1948–1989: vybrané otázky

Následující text si neklade za cíl představit detailní charakteristiku vývojových etap oblastního plánování v období mezi roky 1945 až 1989, ale naznačit hlavní rysy a vývojové tendence v dané oblasti. Mezi základní východiska studia cílů a charakteristiky oblastního plánování slouží kromě vybraných odborných textů zejména zákony a pětileté plány ekonomického rozvoje, tzv. pětiletky. Oblastní plány se až do sedmdesátých let, kdy byl přijat zákon o národohospodářském plá-

<sup>485</sup> Blíže DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

<sup>486</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

<sup>487</sup> Tyto koncepty vznikaly již v meziválečném období, po druhé světové válce byly diskutovány i v dalších zemích – např. ve Francii.

nování č. 145/1970, sestavovaly dodatečně jako oblastní průřez státního plánu, který schvalovalo Národní shromáždění.<sup>488</sup>

## 4

### Čtyřicátá a padesátá léta 20. století

Vedle humanitárních, sociálních a politických dopadů měla druhá světová válka i řadu negativních ekonomických dopadů. Mezi základní výzvy zemí tzv. východní Evropy, stejně tak jako zemí tzv. západní Evropy po roce 1945 tak patřilo řešení závažných témat spojených s poválečným stavem ekonomiky i společnosti a nastavení efektivních nástrojů obnovy národního hospodářství. Mezi tyto nástroje můžeme zařadit i v té době dynamicky se rozvíjející koncepty prostorového plánování, které integrují jak přístupy strategického plánování, tak i regionálního a územního plánování. Nejen v Československu, ale i v dalších zemích se vytvářely programy a projekty na rozvoj průmyslu, na řešení rozvojových problémů venkovských oblastí, na budování technické i dopravní infrastruktury, včetně bytové výstavby, i plány na rekonstrukci, popř. rozšiřování měst a městských regionů.<sup>489</sup> Z hlediska podpory rozvoje ekonomiky byly řešeny otázky optimální lokalizace hospodářských činností.

V prvním období po konci druhé světové války byly přístupy k oblastnímu plánování ovlivněny teoretickými koncepty i praxí, která byla uplatňována v meziválečném i válečném období. Konstituování prvních přístupů k oblastnímu plánování reflektovalo v prvních poválečných letech pozitivní příklady ze zahraničí (např. Německo, Francie), ale i multidisciplinárnost oboru a potřebu integrovat pohledy i jiných než geografických nebo ekonomických oborů. Předmětem diskusí byla i otázka mezioborové spolupráce např. s technickými obory (v kontextu optimistických očekávání spojených s technickým pokrokem a modernizací) nebo se společensko-vědními obory. Národohospodářské plánování bylo spojeno s racionalizací ekonomických činností (zejména průmyslu), industrializací, urbanizací i typizací. Základním plánovacím a rozvojovým paradigmatickým byl důraz na ekonomická, kvantitativní a rychlá technická řešení bez ohledu na negativní dopady těchto zásahů do stavu životního, sociálního i kulturního prostředí.

Po roce 1948 byl důraz na význam technických řešení, vědeckosti a odbornosti nahrazen ideologicky pojatým důrazem na význam lidu a jeho blahobytu.

---

<sup>488</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988.

<sup>489</sup> SLEPIČKA, A. *Venkov anebo města: lidé, sídla, krajina*. Praha, Svoboda, 1981.

Tyto deklarované hodnoty se staly základem i pro oblastní plánování. Zároveň vzrostl počet doporučení sledovat v teoretických konceptech i praxi oblastního i územního plánování sovětské vzory.<sup>490</sup>

Řešení regionálních otázek nebylo v tomto období založeno na komplexním přístupu, který by řešil všestranný ekonomicko-sociální rozvoj zaostalých oblastí, přesto byla již v prvních poválečných letech věnována pozornost problémům některých území a byly realizovány iniciativy k podpoře vyrovnávání ekonomických disproporcí. Jednalo se zejména o překonání ekonomické a sociální zaostalosti Slovenska, ale i některých dalších oblastí, mezi něž patřily např. jižní Čechy, Vysočina, Poděbradsko a jiné.<sup>491</sup> Pro tzv. zaostalé oblasti byl v **prvním víceletém plánu** vymezen určitý objem investic, pro příhraniční oblasti byl definován rozsah delokalizace průmyslových subjektů z těchto oblastí. Cíle a podpora řešení rozvojových problémů ve vybraných oblastech byly definovány ve dvouletém plánu obnovy a rozvoje národního hospodářství Československa pro roky 1947–1948.<sup>492</sup>

Hlavní plánovací instancí byl Státní úřad plánovací, který byl zřízen v roce 1945. Vedle této instituce prováděly plánovací činnosti i zemské národní výbory v Praze a v Brně. K vývoji metod prostorového plánování, konkrétně v oblasti územního plánování, urbanistického, krajinářského nebo hospodářského a dopravního plánování přispěl i Zemský studijní a plánovací ústav moravskoslezský, kde pracovala řada významných odborníků v geografických vědách, v sociologických vědách i v disciplínách územního plánování a který spolupracoval s řadou významných institucí nejen v Československu, ale i v zahraničí; některé jeho výstupy byly využity jak pro výše zmíněný dvouletý plán hospodaření, tak pro první pětiletý plán.<sup>493</sup> Mezi výstupy činnosti Zemského studijního a plánovacího ústavu moravskoslezského v Brně patřily různé studie, mapové podklady a koncepte, které se týkaly nejen regionálního a hospodářského plánování, ale i územního plánování, urbanismu, popř. krajinného plánování týkajícího se zejména území Moravy a Slezska.

<sup>490</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

<sup>491</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, s.30.

<sup>492</sup> Zákon č. 192/1946 Sb., o dvouletém hospodářském plánu.

<sup>493</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

Detailnější vymezení úkolů a cílů oblastního plánování bylo obsaženo v prvním **pětiletém národohospodářském plánu na období 1949–1953**, kde byly definovány úkoly týkající se lokalizace výroby (zejména průmyslu) a řešení problematiky hospodářského rozvoje Slovenska. První pětiletý plán byl ovlivněn politickou a ekonomickou změnou spojenou s komunistickým převratem v roce 1948. Byla zahájena kolektivizace a zabavování majetku živnostníků a vlastníků půdy.

Řízení národního hospodářství bylo výhradně centrálně řízené, krajské, popř. místní národní výbory neměly vlastní kompetence. Vedle celostátních plánů hospodářství se v tomto období začaly vypracovávat i plány rozvoje Slovenska a jednotlivých krajů – význam oblastních organizací (zejména krajů) v řízení a plánování lokálního hospodářství se tak začal v kontextu oblastního plánování rozšiřovat v limitu právního rámce a pravomocí krajů. Role krajů v definování hospodářských plánů a koncepcí na ústřední úrovni zůstávala malá, resp. žádná.<sup>494</sup> Krajské národní výbory byly de facto prodlouženou rukou státu.

Na rozdíl od územního plánování, jemuž je jakožto specifické vědecké disciplíně od konce čtyřicátých let dvacátého století věnována specifická pozornost, nebyl v příslušném období přijat žádný **specifický právní předpis**, který by blíže definoval předmět a kompetence v oblastním plánování. Institucionální rámec pro územní plánování byl definován v zákonu o územním plánování, který byl přijat pod č. 280/1949 Sb.; druhým zákonem, který reagoval na nedostatky prvního zákona a který platil až do roku 1976, byl zákon o územním plánování č. 84/1958 Sb.<sup>495</sup> Rovněž institucionálně bylo oblastní plánování roztrženo mezi několik specifických institucí, v porovnání s územním plánováním, pro jehož metodickou podporu vznikl v roce 1954 Státní ústav pro rajónové plánování, později přejmenovaný na Státní ústav pro územní plánování (Terplan), který působil až do roku 1992.

Mezi hlavní **priority oblastního plánování** patřilo, v souladu s národohospodářským plánováním, posilování průmyslu (zejména těžkého a chemického průmyslu), podpora povrchové těžby uhlí, budování rozsáhlých průmyslových celků, podpora rozvoje bydlení, řešení otázek dopravní a energetické infrastruktury (elektrifikace), výstavba velkých vodních děl (Orlík, Slapy na Vltavě,

---

<sup>494</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

<sup>495</sup> Územní plánování mělo vycházet z dlouhodobých (dvacetiletých) plánů, které definovaly konkrétní investiční záměry, předmětem územních plánů byla koordinace těchto záměrů v území. V praxi však docházelo pravidelně každoročně v plánech k významným změnám – blíže viz MAIER, K. Poevropšťování českého plánování? In: *Urbanismus a územní rozvoj*. ÚUR Brno, 5/2010, s. 109–115. a další.

kaskády na Váhu) a úpravy vodních toků. Byla budována nová předměstí a někdy i nové obce, resp. města (výstavba nového městského celku v Ostravě-Porubě, výstavba Havířova, Nové Dubnice nad Váhom aj.).

Plánování ekonomického rozvoje vybraných oblastí bylo vymezeno v rozvojových programech zaměřených na budování infrastruktury, výstavby a průmyslu ve větších územních celcích, jako byla např. Severočeská hnědouhelná pánev nebo Ostravsko-karvinský revír. Výše zmíněné investice měly řadu **negativních environmentálních, urbanistických i sociálních dopadů**, např. v řadě nově vzniklých sídlištních celcích chyběla základní občanská infrastruktura. Odborné diskuse nad negativními dopady intenzivní výstavby a podpory rozvoje vybraných oblastí a nad možnostmi jejich řešení se zaměřily i na možnosti koordinace oblastního a územního plánování. Oblastní a národohospodářské plánování rozvoje těchto území tak bylo v pozdějších letech koordinováno s územním plánováním, resp. s přípravou a realizací **územních plánů rajónů**.<sup>496</sup>

V tomto smyslu vznikaly speciální skupiny sestavené z odborníků různých profesí, které měly navrhnout rozsáhlá územní řešení pro sladění zejména státní bytové výstavby s rozvojem průmyslových komplexů v Severních Čechách a na Ostravsku.<sup>497</sup> V návaznosti na tyto aktivity vznikl Státní ústav pro rajónové plánování (1954); územní plány rajónů definoval výše v textu zmíněný druhý zákon o územním plánování z roku 1958. Územní plánování tvořilo vůči oblastnímu plánování samostatnou disciplínu, v řešení vybraných problémů a rozvojových konfliktů v území se nicméně tyto dva přístupy vzájemně ovlivňovaly a doplňovaly.<sup>498</sup>

Charakter oblastního plánování v první polovině padesátých let byl ovlivněn primárním zájmem státu o praktické a dle oficiálních deklarací rychlé a efektivní řešení hospodářských otázek, teoretické koncepce a studie nebyly primárním zájmem státu. Přesto i v padesátých letech dvacátého století vznikaly vybrané studie zaměřené na metodiku plánování území, popř. na plánování rozvoje průmyslu, dopravy, rekreačních oblastí (např. v zázemí Prahy nebo kolem nově vznikajících vodních děl na Vltavě), ale i měst – např. Praha nebo Bratislava.

<sup>496</sup> Zákon o územním plánování č. 84/1958 Sb.

<sup>497</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

<sup>498</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

Odborný zájem o prostorové teorie a jejich uplatnění pro praxi plánování rozvoje oblastí se začal rozvíjet až na konci padesátých let a v pozdějším období.<sup>499</sup>

**Druhá pětiletka** měla být realizována v letech 1956 až 1960, zákonem byla nicméně vyhlášena až v roce 1958. Reálné naplňování daného pětiletého plánu nebylo efektivně realizováno, z hlediska řešení území byly některé záměry realizovány prostřednictvím vybraných reformně zaměřených hospodářských opatření.

## 5

### Šedesátá léta

Řízení rozvoje oblastí a charakter oblastního plánování byl významně ovlivněn přijetím nové ústavy v roce 1960, která kromě jiného (např. změna názvu státu na Československou socialistickou republiku, změny v kompetencích slovenských národních orgánů včetně změn v kompetencích v oblastním plánování aj.) měnila **územně správní organizaci** státu. Jednou ze zásad, které byly spojeny s novou územní organizací státu, bylo posílení významu a vlivu národních výborů (krajských, okresních i obecních) a jejich zodpovědnosti za dosahování ekonomického i sociálního rozvoje spravovaných území (tyto územní jednotky však stále nemůžeme považovat za samostatné a autonomní politické a správní jednotky v dnešním slova smyslu; stále se jednalo o jakousi prodlouženou ruku státu se stanovenými úkoly v oblasti oblastního plánování).

Jedním z cílů územně-správní reformy bylo posílení efektivity využívání místních ekonomických a přírodních zdrojů a zabezpečení komplexního rozvoje jednotlivých oblastí.<sup>500</sup> Nově vymezené hranice krajů měly více respektovat jejich ekonomické i správní charakteristiky tak, aby mohly cíleněji koordinovat a podporovat ekonomické aktivity v území. Mezi hlavní **úkoly krajských i okresních národních výborů** patřilo řízení ekonomiky v jejich spravovaném území, zabezpečování vybraných národohospodářských cílů, jako byla např. výstavba, infrastruktura, zajištění pracovní síly a usměrňování celkového ekonomického rozvoje v území.

---

<sup>499</sup> DOSTALÍK, J. *Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968*. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.

<sup>500</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

Prioritní záměry v **oblastním** plánování byly v návaznosti na ekonomické cíle národního hospodářství vymezeny ve **třetí pětiletce**, která byla naplánovaná na období 1961–1965.<sup>501</sup> Pro oblastní plánování zde byly specifikovány úkoly pro rozvoj oblastí na Slovensku a v pohraničí. Československo se nicméně od roku 1961 potýkalo s významnými hospodářskými problémy, snahy o ekonomickou reformaci realizované na konci padesátých let byly neúspěšné. V roce 1962 byl pětiletý plán zrušen. V souvislosti se sociálními i politickými reformními tendencemi spojenými s určitým uvolňováním režimu od poloviny šedesátých let, byly představeny koncepty větší ekonomické reformy, která byla zahájena v roce 1965 v souvislosti s realizací **čtvrté pětiletky pro období 1966–1970**.<sup>502</sup> Jejím principem bylo uvolnit centrální plánování a integrovat vybrané prvky trhu a tržních principů v ekonomice.<sup>503</sup> Tyto reformní snahy byly ukončeny v srpnu 1968 přechodem k tzv. normalizaci sedmdesátých a osmdesátých let.

Vedle pokračujících investic do rozvoje průmyslu a vytípaných oblastí, byly v daném období více řešeny otázky rozvoje venkova a venkovských sídel i specifické problémy měst a městských oblastí. Ve **venkovském prostoru** docházelo k pokračujícímu úbytku zemědělců a jejich přesunu do průmyslu i k zabírání zemědělské půdy (oba procesy začaly již na přelomu 40. a 50. let). Mezi priority rozvoje venkovských sídel patřilo budování rozsáhlých zemědělských středisek, sdružování do JZD (státní statky) a řízené rozmístování zemědělských objektů na základě technicko-ekonomických rozborů území. Venkovský prostor významně negativně ovlivnila snaha o odstranění rozdílů mezi městem a venkovem prostřednictvím budování „městského“ typu zástavby (městské domy i panelové domy), jež nereflektovalo specifické urbanistické a krajinné hodnoty venkovských sídel.

V plánování měst a v usměrňování jejich rozvoje hrála významnou roli bytová výstavba. Pozornost byla věnována především budování a rozvoji sídlišť, které byly budovány na základě vybraných urbanistických koncepcí (oddělení sídlišť od průmyslových komplexů). Tyto koncepce však vycházely z kvantitativních a ekonomických kritérií, což mimo jiné přispělo k naddimenzování sídlištní soustavy.

<sup>501</sup> Zákon č. 165/1960 Sb., o třetím pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky.

<sup>502</sup> Zákon č. 83/1966 Sb., Zákon o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky.

<sup>503</sup> SEKANINA, M. Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: *Národohospodářský obzor* 1/2006. MuniPress MU Brno, 2006. s. 79–90.

Na základě usnesení vlády č. 60/1965 byly definovány jednoznačné kompetence a odpovědnosti při zajišťování národohospodářských cílů prostřednictvím oblastního plánování. Specifická pozornost byla věnována úkolům pro Státní plánovací komisi (zajištění oblastní proporcionality národohospodářských plánů), na Slovensku zajišťovala tyto úkoly Slovenská plánovací komise. Další úkoly týkající se rovnoměrného rozložení hospodářství dostala vybraná ministerstva i další ústřední orgány státní správy. Specifická pozornost byla věnována krajům, které měly nově povinnost zřizovat zvláštní odbory zaměřené na oblastní plánování a které měly spolupracovat s dalšími plánovacími odbory krajských národních výborů. Přesnější definování zodpovědnosti a úkolů jednotlivých organizací mělo podpořit účinnější řešení oblastní problematiky.<sup>504</sup>

Cíle oblastního plánování, zejména podpora zabezpečování oblastní proporcionality rozvoje ekonomiky na straně nově definovaných kompetencí územně-správních jednotek (především krajů), nebyly v průběhu šedesátých let naplněny. Krajské národní výbory nedisponovaly dostatečnou odbornou kapacitou pro realizaci rozvojových dokumentů a opatření zajišťujících komplexní rozvoj oblastí (resp. krajů). Nedostatečná byla současně spolupráce a koordinace mezi jednotlivými organizacemi a institucemi oblastního i odvětvového plánování. Metody a nástroje oblastního plánování nepřinášely požadované efekty z hlediska lokalizace ekonomických subjektů a vyrovnávání rozdílů v životní a ekonomické úrovni mezi jednotlivými oblastmi<sup>505</sup>. Problémy rozvoje vybraných oblastí (zejména východní Slovensko, pohraničí, venkovské periferní oblasti) byly řešeny ad hoc a „dodatečně“, disproporce v rozvoji vybraných oblastí odstraněny nebyly.

V oblastním plánování se od poloviny šedesátých let začínají uplatňovat některé nové metody plánování a řízení ve vazbě na navrhované ekonomické reformy národního hospodářství. Mezi návrhy na budoucí zacílení oblastního plánování byl zmiňován i požadavek na jeho větší provázanost s územním plánováním. Oblastní plánování začíná v průběhu šedesátých let také více využívat interdisciplinární přístupy, reflektovány jsou vybrané poznatky ze sociologie, psychologie nebo demografie, ale i matematiky a později i kybernetiky.<sup>506</sup>

---

<sup>504</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

<sup>505</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

<sup>506</sup> SEKANINA, M. Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: *Národohospodářský obzor* 1/2006. MuniPress MU Brno, 2006, s. 79–90.



Řízení oblastního plánování, stejně tak jako dalších veřejných politik, ovlivnilo přijetí nového ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb., který byl přijat v říjnu 1968 a v platnost vstoupil od 1. ledna 1969. Unitární československý stát byl transformován na federaci, vznikly tzv. Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. Obě republiky měly svoji vládu i zákonodárný orgán Národní radu.<sup>507</sup> Jedním z cílů státoprávní reformy bylo posílit suverenitu obou národních vlád prostřednictvím delegace kompetencí ve vybraných oblastech, vznik federace ovlivnil kromě jiného i institucionální rámec oblastního plánování.

## 6

### Sedmdesátá a osmdesátá léta

Ekonomické, společenské i politické změny po roce 1968 ovlivnily jak fungování a odborné zastoupení v jednotlivých institucích a organizacích státní správy, tak i přístupy k oblastnímu plánování i k dalším blízkým plánovacím specializacím. Personální a organizační změny v řadě institucí byly hluboké, řada odborníků opustila pracovní pozice a nesměla publikovat.

Cíle a priority pro oblastní plánování byly v tomto období definované ve čtyřech pětiletých plánech (tzv. pátá pětiletka pro období 1971–1975; šestá pětiletka pro období 1976–1980; sedmá pětiletka pro období 1981–1985 a osmá pětiletka pro období 1986–1990). Obecným deklarovaným cílem oblastního plánování bylo zefektivnění plánovacích nástrojů se záměrem dosažení optimálního rozložení pracovních sil a komplexního rozvoje jednotlivých oblastí. Mezi hlavní sledované ukazatele rozvoje oblastí patřily:

- přírůstky zaměstnanců za oblasti (kraje) ve vybraných odvětvích, specificky byly sledovány ukazatele u žen
- saldo migrace za prací mezi jednotlivými oblastmi
- počet dokončených bytů, z toho počet bytů určených pro pracovníky
- investiční výstavba v krajích aj.<sup>508</sup>

Podle priorit páté pětiletky měly být investiční prostředky směřovány zejména do rozvoje vytipovaných „progresivních oborů“ jako je např. energetika, stavebnictví, bytová výstavba i do dalších odvětví, které přispějí ke strukturálním změnám ekonomiky v průmyslu (modernizace výrobních závodů). Specifickou

<sup>507</sup> Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>508</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

prioritou plánování byl rozvoj *Severočeského kraje (především oblastí s vazbou na palivo-energetické základny země), dále rozvoj hlavního města Prahy, hlavního města Slovenska Bratislavy a rozvoj pohraničních okresů ČSR i vybraných okresů východního a jižního Slovenska*.<sup>509</sup> Jedním z úkolů oblastního plánování bylo vypracovat komplexní studie rozvoje Slovenska s důrazem na výrobní specializaci. Pro účely podpory rovnoměrného rozvoje slovenských regionů byly vytvořeny plánovací oblasti (celkem 13), které měly být nástrojem ekonomického rozvoje slovenských krajů. Tyto plánovací oblasti nebyly institucionalizovány a jejich předpokládané kompetence převzaly po roce 1979 kraje.

Na Slovensku byla pozornost přednostně věnována podpoře růstu průmyslové výroby a zaměstnanosti v průmyslu. Přestože se ekonomické a sociální rozdíly v rozvoji jednotlivých národních států nepodařilo úplně vyrovnat, investice realizované v rámci pátého pětiletého plánu přispěly k přibližování ekonomik obou oblastí (toto přibližování formou cílených investic bylo realizováno až do konce 80. let 20. stol.). Podíl průmyslu produkovaného na Slovensku se postupně zvyšoval, nicméně příjmy z tohoto průmyslu byly nižší v porovnání se zdroji do něho investovanými. Vyrovnávání ekonomické a životní úrovně jednotlivých národních částí státu bylo chápáno jako jeden z prostředků vytváření jeho sociální a politické stability.<sup>510</sup>

Oblastní plánování bylo v daném období institucionalizováno prvním legislativním opatřením, konkrétně zákonem č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování (později specifikovaným nařízením vlády ČSR o oblastním plánování v ČSR č. 36/1977 Sb. a nařízením vlády SSR č. 37/1977 Sb.). Jeho podoba a obsah byly mimo jiné ovlivněny i metodologickými doporučeními Výzkumného ústavu oblastního plánování. Zákon reflektuje myšlenku vzájemného propojení odvětvového a oblastního plánování a jejich významu pro dosahování národohospodářských cílů.

Vedle cílů a úkolů oblastního plánování vymezuje výše zmíněná legislativa soustavu oblastních plánů a organizační zajištění oblastního plánování. Na základě výše zmíněného zákona se v průběhu druhé poloviny sedmdesátých let změnil systém a postavení oblastních plánů. Tvorba a realizace oblastních plánů získala rovnocenné postavení s dalšími částmi národohospodářských plánů.<sup>511</sup>

---

<sup>509</sup> SEKANINA, M., Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: *Národohospodářský obzor 1/2006*. MuniPress MU Brno, 2006, s. 80.

<sup>510</sup> SEKANINA, M., Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: *Národohospodářský obzor 1/2006*. MuniPress MU Brno, 2006, s. 88.

<sup>511</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, s. 115.

Oblastní plány se staly součástí plánů rozvoje obou republik na národní úrovni, obě národní republiky získaly pravomoci z hlediska řízení oblastního plánování na svém území.

I v navazujících obdobích šesté až osmé pětiletky byly cíle a záměry oblastního plánování ovlivněny jednotlivými zákony o státních plánech rozvoje národního hospodářství a jejich prioritami. V roce 1980 byl přijat soubor opatření vlády ČSSR (usnesení vlády č. 42/1980), jejichž cílem bylo přijímání opatření na posílení efektivity celkového plánovacího procesu z hlediska **metodiky plánovacích procesů i jejich organizačního zajištění**.<sup>512</sup> Mezi úkoly oblastního plánování bylo např. vypracování dlouhodobých plánů rozdělení pracovních sil a koncentrace výrobní základny, řešení problémů vybraných průmyslových oblastí, dosahování racionální odvětvové struktury apod.

Předmětem odborného zájmu oblastního plánování a koncepcí rozvoje území byl i **demografický vývoj a migrační tendence** s ohledem na pracovní potřeby v jednotlivých oblastech (řešení disproporcí mezi rozmístěním výrobních aktivit a koncentrací obyvatel do vybraných sídel, tj. mezi výrobou a pracovními silami ve vybraných oblastech). Pro sladění potřeb výroby a dostatečné kapacity pracovních sil byly navrženy **koncepce usměrňování rozvoje sídelní struktury** s ohledem na ekonomické potřeby v jednotlivých oblastech. Mezi rozvojovými doporučeními byly např. návrhy na podporu rozvoje vybraných typů měst, kde by se soustřeďovaly ekonomické aktivity. Tak by se vytvářela rozvojová centra pro širší zázemí. Jednalo se o podporu budování tzv. ekonomických center nebo středisek, kde by měla být soustředěna nejen výroba, ale i služby pro obyvatele rozvíjené např. prostřednictvím cíleného rozvoje infrastruktury. Součástí oblastního plánování byly i priority na vybudování páteřních dopravních systémů.

Specifická pozornost byla věnována investicím do moderních technologií a restrukturalizace vybraných oborů (např. elektrotechnický průmysl, strojírenský průmysl, automobilový průmysl, stavebnictví i petrochemický průmysl). Neefektivní podniky měly být rušeny. Byly podporovány investice do energetického průmyslu (předmětem investičních priorit bylo budování např. velkých tepelných elektráren nebo výstavba jaderné elektrárny v Jaslovských Bohunicích).<sup>513</sup> Rozvojové strategie národního hospodářství byly orientované zejména do východní části republiky (Bratislava, Humenné, Dubová, Strážske, Slovenská

<sup>512</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

<sup>513</sup> SEKANINA, M., *Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky*. In: *Národohospodářský obzor* 1/2006. MuniPress MU Brno, 2006, s. 79–90.

Lupča, Nováky, Ružomberok, Žilina) a posilování rozvoje dalšího průmyslu na Slovensku.<sup>514</sup>

Jedním ze záměrů oblastního plánování bylo vytváření prostorově integrovaných **výrobních a sociálních komplexů** a podporování rozvoje ekonomických vztahů mezi jednotlivými výrobními subjekty. Koncentrace průmyslových odvětví v určité oblasti měla přispět k posilování racionality vazeb a snižování vybraných výrobních a dopravních nákladů.

V posledním období byli v kontextu oblastního plánování deklarovány i potřeby zachování a ochrany životního prostředí s důrazem na stav jednotlivých složek životního prostředí (kvalita vody, vzduchu apod.). V tomto smyslu byly podporovány vybrané investice do čističek odpadních vod, odpadového hospodářství, rekultivace půdy apod.

I přes proklamované cíle oblastního, resp. národohospodářského plánování docházelo v daném období ke stagnaci ekonomiky, meziregionální rozdíly v jednotlivých oblastech se snižovat nedařilo.

## 7

### Nástroje oblastního plánování

Mezi základní nástroje oblastního plánování můžeme považovat plány a koncepční dokumenty, dále správní opatření i ekonomické nástroje.<sup>515</sup> Cíle oblastního plánování byly primárně zajišťovány prostřednictvím různých typů plánovacích dokumentů.

Základním nástrojem pro řízení prostorové ekonomiky byla **soustava národohospodářských plánů**, jejichž součástí byly oblastní plány. Národohospodářské plány se zaměřovaly především na proporcionální otázky rozvoje ekonomiky a komplexní rozvoj hospodářství, včetně rozvoje jednotlivých odvětví. Plány vznikající v rámci oblastního plánování se zaměřovaly na řešení proporce výroby v jednotlivých oblastech i proporce výroby mezi jednotlivými oblastmi. Systém oblastně plánovacích dokumentů byl chápán jako realizační nástroj pro dosahování cílů národohospodářského rozvoje.

Základním předpokladem při plánovací činnosti bylo, že efektivita řízení je ovlivněna oblastní funkcí plánů na všech stupních řízení státu. Pozornost v procesu oblastního plánování byla věnována nejen metodice tvorby plánů, ale

---

<sup>514</sup> SEKANINA, M., *Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky*. In: *Národohospodářský obzor* 1/2006. MuniPress MU Brno, 2006, s. 79–90.

<sup>515</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

i spolupráci dotčených institucí na tvorbě jednotlivých plánů. Oblastní plány byly považovány za významný **nástroj dosahování racionálního rozložení ekonomiky a výrobních zdrojů** na území celého státu i nástroj dosahování optimálního využití přírodních a ekonomických zdrojů. Při vypracovávání jednotlivých plánů byla respektována hierarchie územního uspořádání a tzv. odpovědnosti jednotlivých stupňů státní správy.

Systém oblastních plánů byl detailněji rozpracován na základě zákona o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1976–1980 z roku 1976.<sup>516</sup> Mezi základní plánovací dokumenty oblastního plánování patřily:

- prognózy
- koncepce rozvoje oblastí
- dlouhodobé výhledy rozvoje oblastí
- technicko-ekonomické studie
- směrnice pro sestavení plánů rozvoje.

Jedním z nástrojů oblastního plánování bylo zpracování sociálních a ekonomických studií území, včetně **dlouhodobých výhledů** rozvoje jednotlivých oblastí nebo odvětví. **Prognózy** můžeme chápat jako předpovědi o budoucnosti v několika variantách. Základním východiskem pro prognózy byla analýza oblasti, např. analýza přírodních a lidských zdrojů, analýza současného stavu výroby a umístění odvětví. Na jejím základě byla vypracována prognóza rozmístění výroby (cca na 15 let), která dávala představu o vývoji výroby v dané oblasti. Tato prognóza byla definovaná podle předem definovaných ekonomických (popř. sociálně-ekonomických cílů). Na základě získaných dat byly vypracovány ekonomicko-matematické modely optimalizace ekonomiky ve vybraných oblastech, včetně prognózy vývoje osídlení a koncentrace obyvatel do větších sídel. Následná podpora rozvoje vybraných oblastí tak měla být koordinována s usměrňováním urbanizačních procesů např. prostřednictvím budování infrastruktury ve vytipovaných městech nebo spádových oblastech. Byly zpracovávány prognózy komplexního rozvoje krajů, aglomerací, okresů a některých sídel. Prognózy měly být zpracované na období cca 15 let.

**Koncepce rozvoje oblastí** definovaly budoucí cílovou ekonomickou orientaci zvoleného území. Vymezovaly zdůvodnění specializace území i prostředky a nástroje k jejímu dosažení. Koncepce upřesňovaly hlavní směry rozvoje území, které byly definované v prognózách a zároveň uváděly návrhy na dosažení požadovaného stavu. Koncepce rozvoje můžeme chápat jako komplexní plány na

<sup>516</sup> Zákon č. 69/1976 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1976–1980 (zákon o šestém pětiletém plánu).

rozvoj jednotlivých oblastí, které definují nejen cíle rozvoje, ale i prostředky, jak těchto cílů dosáhnout. Konkretizují tak hlavní záměry obsažené v jednotlivých prognózách. Koncepce byly oproti prognózám detailnější.

Vedle návrhu hlavních cílů a směrů ekonomického rozvoje a využívání ekonomických zdrojů řešily i otázky sídelní struktury a možné koncentrace vybraných odvětví do vybraných sídel. Součástí koncepcí byly i návrhy na konkrétní programy, jejichž realizace přispěje ke splnění žádoucích ekonomických změn. Časovým horizontem koncepcí bylo cca 5 let.

**Dlouhodobé výhledy rozvoje** (pětiletky) byly zpracovávány s cílem stanovení základních směrů ekonomického a sociálního rozvoje tak, aby se vytvářela optimální oblastní struktura národního hospodářství.<sup>517</sup> Součástí dlouhodobých výhledů mohlo být rozhodnutí o umístění nebo likvidaci podniku. Výstupy dlouhodobých výhledů měly povahu směrnice pro střednědobý plán, který vymezoval základní směry dlouhodobého rozvoje oblasti (nebylo to totéž jako prognózy). Se sestavováním dlouhodobých výhledů byla spojena řada metodických problémů (vazba na odvětví, ekonomický cyklus, definování systému ukazatelů apod.). Dlouhodobé výhledy se zpracovávaly pro území krajů.

Vedle koncepčních nástrojů oblastního plánování byly definovány i tzv. **ekonomické nástroje**, které však byly využívány jen velmi okrajově a výjimečně. Mezi ekonomické nástroje můžeme řadit různé typy dotací nebo finanční podpory vybraným subjektům, úhradu mimořádných výdajů nebo ztrát, podporu rozvoje infrastruktury, potlačování dalšího rozvoje vybraných oblastí nebo sídel (kde nebyly např. lidské zdroje) apod. Ekonomické nástroje byly použity pro účely oblastního plánování jen ve druhé polovině 70. let, kdy byla pro území pohraničních oblastí České republiky vymezena státní podpora ve formě investičních a neinvestičních dotací na vybavenost území. Tyto investiční záměry se týkaly šestnácti vytipovaných měst, jejichž rozvoj měl přispět k rozvoji pohraničí a zvýšení zaměstnanosti.

Na území Slovenské republiky se používaly zejména účelové dotace na investiční výstavbu do výše 60 % nákladů investic. Investice byly zaměřeny na výstavbu a rozvoj bydlení za účelem stabilizace osídlení ve vybraných okresech a městech, na zvyšování zaměstnanosti v některých městech a na delokalizaci podniků a výroby z Bratislavy do jiných oblastí.<sup>518</sup> Tyto nástroje byly používány v kontextu normalizačních procesů jen na začátku sedmdesátých let s cílem posílení ekonomiky a spotřeby i standardu životní úrovně obyvatel. V následujících

---

<sup>517</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

<sup>518</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

obdobích s ohledem na nepříznivý vývoj ekonomiky a hospodářské problémy Československa tyto nástroje již dále využívány nebyly.<sup>519</sup>

## 8

### Subjekty oblastního plánování

Pravomoci a odpovědnost jednotlivých orgánů a institucí i jejich struktura se v průběhu čtyřicetiletého období tzv. socialistického plánování měnily s ohledem na cíle a potřeby národohospodářského plánování, které bylo chápáno jako zastřešující vůči oblastnímu plánování. Níže uvedený text představuje hlavní právní kontext definující vybrané institucionální stupně řízení oblastního plánování, nejedná se o komplexní výčet zákonů a právních norem definujících pravomoci a kompetence v oblastním plánování.

Vymezení hlavních odpovědností a pravomocí v oblasti oblastního plánování bylo rámcově uvedeno jednak v zákoně č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování; dále v usnesení vlády ČSSR č. 369/1982, které vymezovalo zásady postupu při projednání návrhů na rozmísťování staveb s orgány oblastního plánování (tzv. proporcionálního rozvoje oblastí); v zákonech o národních výborech, v Zásadách soustavy oblastního plánování; ve vládních nařízeních o oblastním plánování a v dalších právních předpisech.

Mezi hlavní organizace s působností v oblastním plánování patřily následující:

1. vláda ČSSR (federální úroveň)
2. národní vlády ČSR a SSR
3. Státní plánovací komise
4. ústřední plánovací orgány jednotlivých republik
5. národní výbory.

Role **vlády ČSSR** v oblastním plánování byla dána jejím hierarchickým postavením jakožto vrchního nadřízeného orgánu s příkazovací pravomocí i v otázkách oblastního plánování a rozvoje. Vláda ČSSR určovala ve spolupráci s vládami ČSR a SSR hlavní cíle oblastní politiky. Působnost tohoto federálního orgánu státní správy byla zejména v podpoře koordinace rozvoje mezi oběma republikami, v podpoře usměrňování vyváženého vývoje v jednotlivých republikách i jejich oblastech a ve vytváření stejných podmínek pro rozvoj ekonomiky tak, aby mohlo docházet k vyrovnávání ekonomických a sociálních rozdílů mezi

<sup>519</sup> SEKANINA, M., Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: *Národohospodářský obzor* 1/2006. Muniipress MU Brno, 2006, s. 79.

českou a slovenskou republikou a k budování jednotné ekonomiky obou států. Vláda ČSSR o cílech a prostředcích oblastního plánování rozhodovala na základě podkladů Státní plánovací komise tak, aby byl podpořen proporcionální rozvoj v jednotlivých zájmových oblastech. Vláda ČSSR schvalovala směry vývoje a rozvoje ekonomiky. Zároveň koordinovala českou a slovenskou plánovací komisi a oblastně plánovací činnosti federálních orgánů.

**Státní plánovací komise** byla jakýmsi prostředníkem, resp. koordinátorem rozvojových oblastních plánů mezi federální vládou a plánovacími orgány české a slovenské republiky. Státní plánovací komise vydávala metodické pokyny k problematice oblastního plánování jak pro jednotlivé republiky, tak i pro kraje. Na základě spolupráce s českou a slovenskou plánovací komisí navrhovala federální vládě řešení oblastních problémů s dopadem do ekonomiky celého státu. Zároveň dávala v souladu se státními plány návrhy na rozmístění vybraných odvětví a k umístění investic, kde se předpokládal významný dopad do ekonomiky celé ČSSR.

Republikové orgány, resp. **vlády obou národních republik** měly specifické úkoly v oblasti určování zásad proporcionálního rozvoje a umísťování investic v oblastech zpravidla na pět let. V jejich kompetenci bylo řízení vyváženého ekonomického i sociálního rozvoje v souladu s koncepcí územního rozvoje. Vlády republik definovaly nástroje pro řešení problémů oblastní politiky a navrhovaly umístění výrobních i nevýrobních odvětví. Oblastní plány republik předkládaly vládě obou států ke schválení vládě ČSSR tak, aby byly integrální součástí plánů rozvoje národního hospodářství. Republikové orgány zároveň zadávaly úkoly ústředním odvětvovým orgánům a národním výborům, metodicky řídily krajské oblastní odbory. Republikové orgány zpracovávaly dlouhodobé i střednědobé plány rozvoje, dále rozборы o území, oblastní bilance, na jejichž základě připravovaly návrhy rozvoje jednotlivých odvětví, a další dokumenty.

V jejich pravomoci byla i kontrola naplňování cílů oblastních plánů a sledování ekonomického vývoje. Vlády obou republik měly národní plánovací orgány, které se zaměřovaly na metodickou a koordinační činnost v oblastním plánování (oblastní odbory české a slovenské plánovací komise). Jejich úkolem bylo zpracovávat rozборы a koncepce vývoje oblastní ekonomiky.

Mezi **další ústřední orgány** republik s určitou působností v oblastním plánování patřily:

- Ministerstvo financí, které mimo jiné řešilo úpravy vztahů mezi jednotlivými národními vládami a federální vládou
- česká komise pro technický a investiční rozvoj, která kromě jiného definovala koncepci rozvoje sídelní struktury a zpracování zásad vývoje sídel, zároveň byla ústředním orgánem pro územní plánování



- Český a Slovenský statistický úřad, do jejichž kompetence spadal např. rozbor a sledování dat o vývoji ekonomiky jednotlivých oblastí, definování prognóz demografického vývoje aj.
- odvětvová ministerstva, která kromě jiného vytvářela koncepcce rozvoje dílčích odvětví, např. studie o oblastním rozmístění svého odvětví, o vývoji počtu pracovníků apod. Po roce 1976 musela ministerstva předkládat oblastní průřezy návrhu svých plánů ve vybraných ukazatelích – např. stavebnictví, zemědělství, průmysl, školství aj.

Hlavními nositeli oblastního plánování byly **kraje**, resp. národní výbory krajů. Kraje vypracovávaly oblastní plány na základě analýzy specifických potřeb oblastí, které musely být schváleny vládou ČSR a SSR a být v souladu s plánem oblastního rozvoje v příslušné pětiletce. Kraje vydávaly závazná stanoviska k rozvoji odvětví na jejich území, k umístění bytové výstavby, ke zrušení provozoven a výrob, ke schvalování dlouhodobé koncepce osídlení, podílely se na schvalování zásad pro územně plánovací dokumentaci. Kraje měly v oblastním plánování určitý vliv na rozvoj oblastí ve výstavbě a řízení ekonomiky na svém území ovšem jen v omezené míře dané právním a politickým systémem centrálně řízeného státu a ekonomiky. Dílčí pravomoci v oblastním plánování měly i národní výbory okresů (vydávání závazných stanovisek k investicím místního významu) a obcí. Zejména ve větších městech byly vytvářeny koncepční dokumenty a plány rozvoje měst.

## 9

### Informační systém oblastního plánování

Vytvoření systému oblastního plánování vyžadovalo vytvoření informačních nástrojů, které by umožňovaly realizovat analýzu sociálních a ekonomických podmínek a zdrojů i charakteristik jednotlivých území a vytvořit informační databázi, na jejímž základě by bylo možné definovat prognózy i základní předpoklady pro rozvoj oblastí ve vztahu k jejich specifickým podmínkám.<sup>520</sup> Pro účely oblastního plánování byly sbírány a analyzovány informace sociální a ekonomické. Vedle toho byla v jednotlivých oblastech pro účely územního plánování sledována i data územně-technická. Jednalo se o rozsáhlý soupis podkladů hodnotících přírodní podmínky, podmínky osídlení a územně technické podmínky. Docházelo tak k určité dichotomii ve sběru a analýze dat, které se týkaly

<sup>520</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

stejných území, nízká míra spolupráce při sběru a zpracování dat v územním a regionálním plánování je v určitých činnostech charakteristická i pro současné územně-plánovací procesy.

Pro účely oblastního plánování byly studovány a zkoumány následující okruhy dat a informací (tzv. regionální statistiky):

- přírodní zdroje
- struktura obyvatel, jejich demografické trendy včetně migrace, životní úroveň obyvatel
- výrobní a nevýrobní fondy, hospodářské aktivity, územní rozložení obyvatel, územní rozložení pracovních zdrojů, investic do infrastruktury, výstavby, služeb apod.
- dopravní vztahy uvnitř oblasti mezi jednotlivými oblastmi
- mezioblastní vztahy, komparace výsledků ekonomiky
- sídla a sídelní struktura, oblastní vývoj obcí, měst, okresů, aglomerací, středisek cestovního ruchu, pohraničí
- a další.

Analýza ekonomické úrovně byla realizována na úrovni:

- Makrooblastí nejvyššího řádu – resp. na úrovni národních států České republiky a Slovenské republiky. Hlavními ukazateli pro posouzení ekonomické úrovně oblastí byl národní důchod na obyvatele, objem průmyslové výroby na obyvatele, objem zemědělské výroby na obyvatele, objem stavební výroby na obyvatele, produktivita práce.
- Krajské – zde byla sledována struktura odvětví a podíl odvětví průmyslu, objem průmyslové výroby na obyvatele, produktivita práce, opotřebení základního fondu v průmyslu, zemědělská produkce na obyvatele, stavební práce na obyvatele

Při studiu a analýze regionálních statistik a při procesu jejich využívání pro praxi oblastního plánování byly využívány **metody**, které se uplatňovaly i v jiných oblastech národního hospodářství. Jednalo se zejména o metodu bilanční a srovnávací.

**Bilanční metoda** byla založena na poznávání vztahů mezi dvěma ekonomickými jevy, např. při porovnání vybraných ekonomických zdrojů a jejich užití. Sledována byla míra uvedení těchto dvou složek do rovnováhy. Mezi sledované ukazatele patřila např. oblastní bilance pracovních sil, peněžních příjmů a výdajů obyvatel, bilance spotřeby, bilance stavebních kapacit (proporce mezi potřebou a zdroji), bilance bytového fondu aj.<sup>521</sup>

---

<sup>521</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

**Srovnávací metody** se zaměřují na porovnávání různých veličin, jako je např. zaměstnanost, podíl výroby, ekonomická úroveň aj. mezi jednotlivými oblastmi. Z rozdílů v hodnotách mezi jednotlivými oblastmi byly vyvozeny potřeby a cíle dalšího rozvoje území. Při využití srovnávacích metod bylo nezbytné vzít v úvahu srovnatelnost podmínek a sledovaných činitelů rozvoje (jako je např. úrodnost půdy, kvalita nerostných zdrojů apod.). Zároveň je nezbytné porovnávat srovnatelné veličiny a vhodnost podmínek území pro různé ekonomické činnosti.<sup>522</sup>

S rozvojem informačních technologií a s rozvojem **matematických metod** bylo možné využívat i složitější modely strukturální analýzy oblastí, mezi které patří např. strukturální analýza, shluková analýza, lineární programování, oblastní multiplikátor aj. Pozornost v oblastním plánování tak byla zejména v osmdesátých letech věnována zkoumání možného ekonomického rozvoje oblastí ve vazbě na využití různých kapacit a zdrojů.

## 10 Shrnutí

Ekonomická a politická změna po roce 1989 i příprava na vstup do evropské unie přinesla nové hospodářské skutečnosti i podmínky rozvoje, které bylo nezbytné zohlednit v definování nástrojů podpory rozvoje zaostalých nebo ekonomicky problémových regionů. Diskuse o definování střednědobých nebo dlouhodobých plánů na úrovni státu, které by vymezovaly nástroje na podporu vybraných oblastí nebo regionů, ale i reálné ingerence státu do ekonomiky hospodářsky problémových regionů s cílem podpořit a usměrnit rozvoj vybraných oblastí, nejsou otázkou současných modernizačních přístupů ve veřejné správě aplikovaných v posledních desetiletích ani otázkou tzv. „socialistického plánování“. Diskuse o možnostech usměrňování rozvoje území mají tradici již v předválečném období (Velká Británie, USA, Itálie, Německo i meziválečné Československo).

Přístupy k podpoře regionálního rozvoje různých typů problémových regionů se v České republice v průběhu posledních desetiletí významně měnily v kontextu politických, ekonomických i sociálních změn, které probíhaly zejména v devadesátých letech minulého století i na začátku současného tisíciletí. I přes skutečnost, že nově institucionalizované tržní prostředí bylo často spo-

<sup>522</sup> BUČEK, M., HALIENA, J. *Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP*. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

jeno s hledáním moderních metod a nástrojů k podpoře regionálního rozvoje, základní postoje a podmínky aktivit a procesů usměrňování rozvoje vybraných regionů vycházely ze stávajících zkušeností a přístupů k plánování, které byly definovány a realizovány před rokem 1989. Nejednalo se pouze o legislativní rámec (specifický zákon o regionální politice byl přijat až v roce 2000), ale i o definování a využívání plánovacích činností jako takových.

Centrálně řízené hospodářství, které bylo v Československu aplikováno v průběhu cca 40 let minulého století, je v současnosti chápáno jako období neefektivního řízení ekonomiky s řadou negativních dopadů do tvorby a vývoje národního produktu, zaměstnanosti, struktury ekonomiky i celkové životní úrovně obyvatel. Plánování národního hospodářství bylo utilitárně cíleno na dosahování ekonomických hodnot a racionální plnění definovaných technických norem, které byly aplikovány i v oblastním a územním plánování. Oblastní plánování i územní plánování, které je považováno za významný nástroj regionální politiky a podpory rozvoje území, bylo podřízeno definovaným centrálním plánům národního hospodářství, implementace jejich vybraných koncepcí a návrhů přispěla nicméně v limitech daného legislativního a ekonomického prostředí k definování a částečně i k řešení některých problémů vybraných regionů a oblastí.

Mezi hlavní oblasti zájmu oblastního plánování můžeme zařadit následující oblasti:

- vyrovnávání regionálních rozdílů na úrovni makroregionů i mezoregionů
- plánovací aktivity
- posilování efektivity sídelní struktury ve smyslu posilování spádových center a ekonomická racionalizace sídelní struktury
- koordinace s dalšími relevantními politikami.

Jedním z úspěchů oblastního i národohospodářského plánování bylo významné vyrovnání rozdílů mezi ekonomickou i sociální úrovní na makrooblastní úrovni, tedy mezi Slovenskem a Českou republikou. Významná investiční činnost, která byla na Slovensku realizována, přispěla k rozvoji průmyslu, k posílení pozic měst v sídelní struktuře Slovenska i ke zvýšení životní úrovně obyvatel. K určitému pozitivnímu vývoji z hlediska životní úrovně a ekonomiky (v kontextu podmínek a charakteru kvality života v období tzv. socialismu) došlo i na úrovni mezoregionální – tedy na úrovni jednotlivých republik československé federace. Mezi jednotlivými kraji obou republik došlo k významnému snížení ekonomických rozdílů díky ekonomickému růstu a rozvoji zejména průmyslových odvětví v zaostalých oblastech České i Slovenské republiky.<sup>523</sup>

---

<sup>523</sup> MILOTA, J. a kol. *Oblastní plánování*. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha 1988, 131 s.

Otázkou k odborné diskusi v tomto kontextu zůstává celková efektivita těchto opatření i důsledky centrálně řízených zásahů do současnosti a stávajících strukturálních problémů některých regionů. Oblastní plánování bylo významně ovlivněno potřebami hájit zájmy celku. Při plánování a řízení rozvoje oblastí tak docházelo k potlačení specifik území a k podřízení dílčích zájmů a potenciálu jednotlivých území vůči obecným potřebám společnosti jako celku. Druhým imperativem bylo deklarované zvyšování ekonomické produktivity v území (zejména podporou rozvoje průmyslu), které mělo přispět ke zvyšování životní úrovně obyvatel, v některých oblastech však přineslo závažné negativní dopady v podobě degradace sociálních vztahů, podmínek pro rozvoj zemědělství a dalších ekonomických činností i životního prostředí a krajiny.

Mezi významné cíle oblastního i národohospodářského plánování patřilo posílení kvality života na venkově a ve venkovských oblastech a vyrovnání životní úrovně venkovských obyvatel s městskými. Tyto cíle byly do určité míry splněny prostřednictvím podpory budování technické, dopravní i občanské infrastruktury a podporou budování tzv. střediskových obcí a měst, které měly být spádovým ekonomickým i sociálním centrem pro okolní malé venkovské obce. Přestože podmínky života na venkově se významně zlepšily, vznikly v důsledku dané politiky nové mikrooblastní rozdíly v podmínkách a potenciálu rozvoje malých obcí, které zejména ve vnitřních periferních oblastech přetrvávají do současnosti. Negativně lze v tomto smyslu hodnotit i necitlivost státních zásahů do urbanistického a krajinného charakteru venkovských obcí např. prostřednictvím budování nevyhovující bytové výstavby, zábory zemědělského půdního fondu i budování infrastruktury bez ohledu na potřeby ochrany krajiny a přírody. Mezi negativními důsledky oblastního plánování můžeme řadit vznik nových rozdílů v životních podmínkách obyvatel se závažnými ekonomickými, sociálními i politickými důsledky. Snahy o územní homogenizaci a zrovnoprávnění životních podmínek byly doprovázeny novou územní diferenciací ekonomického a sociálního rozvoje.

Součástí politiky posilování životní úrovně na venkově byla i politika tzv. koncentrace osídlení do větších celků ve smyslu optimalizace sídelní struktury a posílení efektivitu celého systému. I přes reformní snahy o snížení počtu sídelních jednotek a určitý pokles malých obcí daný jejich sdružováním do tzv. administrativních celků, nebyla problematika roztržitosti sídelní struktury dostatečně vyřešena. Snahy o ekonomickou optimalizaci sídelní sítě pak byly ukončeny politickou a ekonomickou změnou po roce 1989 a opětovnému rozdělování obcí do menších celků. Politika slučování obcí ve smyslu ekonomické efektivnosti byla velmi rychle nahrazena liberálními přístupy umožňujícími oddělení obcí s cílem posílení politické autonomie a demokracie.

Přístupy k plánování rozvoje jednotlivých oblastí byly do značné míry řešeny ve vazbě na odvětvové plánování i nadřazené národohospodářské plánování, ale s nedostatečnými vazbami na politiku územního plánování. Oblastní a územní plánování definovala jiná legislativa i strategické dokumenty, jejich realizací se zabývaly zejména na ústřední úrovni rozdílné instituce. Tato dichotomie dvou politik, které jsou ve svých cílech a záměrech velmi podobné, přetrvává do současnosti. Tradice a zkušenosti oblastního plánování bez dostatečného propojení s politikou územního plánování negativně ovlivnila i současné přístupy k plánování rozvoje území, kdy na rozdíl od mnoha tzv. zemí západní Evropy (Německo, Francie, Velká Británie a další), probíhá na úrovni obcí, krajů, ale i ministerstev územní plánování nekoordinovaně se strategickým nebo regionálním plánováním s negativními důsledky do koordinace rozvojových záměrů v území.

I přes existující fyzické a sociální bariéry a informační vakuum působila v českých plánovacích i vědecko-výzkumných institucích řada odborníků, kteří se zabývali problematikou prostorového (regionálního i územního) plánování a kteří publikovali do současnosti hodnotné studie a teoretické koncepty. Přestože současné tržní prostředí vyžaduje rychlejší flexibilitu při řešení prostorových otázek a schopnost pružné reakce na probíhající změny, můžeme dodnes čerpat z řady poznatků a teorií, které v obecné rovině vystihují základní předpoklady a potenciál podpory a usměrňování rozvoje v problémových nebo zaostalých územích. Detailní analýza vývoje prostorového plánování a zhodnocení jeho dopadů do ekonomického i sociálního rozvoje jednotlivých oblastí i studium vazeb oblastního plánování k dalším disciplínám, jako je např. územní plánování, zůstává významnou výzkumnou výzvou do budoucna.

## VI.

# VÝVOJ ČESKÉ REGIONÁLNÍ POLITIKY OD DEVADESÁTÝCH LET AŽ DO VSTUPU ČR DO EU

Moderní pojetí regionální politiky fungující v tržních ekonomikách, zejména v západoevropských zemích, se prosadilo v České republice až po roce 1989. Kdy se bezesporu s významnými geopolitickými, společenskými a ekonomickými změnami v celém východoevropském regionu otevřely zcela nové možnosti, impulsy a motivace pro rozvoj regionální politiky.<sup>524</sup>

Nicméně česká regionální politika hledala poměrně dlouho a obtížně své místo mezi státními politikami. Zejména na počátku devadesátých let minulého století byla v podstatě „popelkou“ mezi ostatními politikami. Vývoj a s tím související hledání „optimální“ koncepce české regionální politiky byl v tomto období relativně složitý a mnohdy nejednoznačný. České vlády věnovaly v první polovině devadesátých let hlavní pozornost řešení transformačních problémů, jež byly převážně makroekonomické povahy a meziregionální disparity, i přes jejich postupné prohlubování, nebyly zpočátku tak výrazné jak bylo běžné v zemích Evropské unie.<sup>525</sup>

Až ve druhé polovině devadesátých let se postupně stala regionální politika jednou z nejdůležitějších politik z aspektu přípravy České republiky na vstup do Evropské unie.

## 1

### Vývoj české regionální politiky v letech 1990–1992

Poměrně hektický vývoj v české společnosti na začátku devadesátých let se částečně odrazil v postupném a do určité míry i nejednoznačném vytváření české regionální politiky. To dokumentuje i scénář ekonomické reformy, jenž byl přijat

---

<sup>524</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

<sup>525</sup> WOKOUN, R. Vývoj české regionální politiky v první polovině devadesátých let dvacátého století. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. *XXIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. 1. elektronické vydání. Brno: Masarykova univerzita, s. 58–64. ISBN 978-80-210-9610-3. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 58–64. ISBN 978-80-210-9610-3.

vládami i parlamentem v září 1990. V něm však nebyl samostatně prezentován systémový rámec pro zahrnutí prostorových aspektů při uplatňování ekonomické reformy a tomu odpovídajících forem hospodářské politiky. Byl jen okrajově pojednán v části týkající se strukturální politiky státu, kde bylo mj. uvedeno, že jedním z cílů strukturální politiky státu je zvládnout regionální důsledky budoucích systémových změn i změn ekonomické struktury.<sup>526</sup>

Už v roce 1990 tehdejší česká vláda projednala zásady regionální politiky pro koordinaci činností státu v této sféře.<sup>527</sup> Koncem roku 1990 vznikl další dokument,<sup>528</sup> a to „Zásady zákona ČNR o regionální politice“. V uvedeném dokumentu byla regionální politika chápána jako koordinovaný soubor činností směřující k utváření rovnovážného regionálního rozvoje. Orientoval se na podporu rozvoje, ale nezasahoval přitom do pravomoci obcí nebo jiných orgánů. Nicméně tyto zásady trpěly jistou nezralostí, nevyvážeností, a proto ani nebyly projednány v ČNR. Jako další krok si vláda ČR v roce 1991<sup>529</sup> uložila předložit do března 1992 zákon o regionální politice ke schválení ČNR. Tento úkol však nebyl ani v několika následujících letech splněn.<sup>530</sup>

Pro zmírnění dopadů strukturálních změn do území (např. ostravsko-karvinské aglomerace) a podporu rozvoje zaostávajících regionů (zejména pohraničních území) zpracovalo bývalé Ministerstvo hospodářství ČR celou řadu materiálů. Větší účinnosti přijatých opatření bránily omezené prostředky státního rozpočtu a malá diferenciace těchto opatření v porovnání s celostátně poskytovanými úlevami. Nepříznivě ovšem také působilo to, že ostatní resortní ministerstva, jež měla největší vliv na případné řešení regionálních problémů, ve svých programech postížené regiony znevýhodňovaly (např. MPSV ČR v rámci prostředků na aktivní politiku zaměstnanosti tyto regiony tehdy nerozlišovalo).

V letech 1991–1992 se regionální hospodářská diferenciace České republiky ještě prohloubila, a proto bylo třeba v podpoře hospodářsky problémových regionů pokračovat a postoupit dál. Od roku 1992 začala probíhat podpora malého a středního podnikání, mj. v problémových regionech. V programovém prohlášení vlády ČR z července 1992 se mj. vláda zavázala, že bude „věnovat pozornost problematice jednotlivých regionů a zaměří svou regionální politiku

---

<sup>526</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

<sup>527</sup> *Zásady regionální politiky v ČR*. Praha, MHPR ČR, 1990.

<sup>528</sup> „Zásady zákona o regionální politice“. Pracovní materiál MHPR ČR, Praha 1990.

<sup>529</sup> Usnesení vlády č. 292/1991.

<sup>530</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.



na podporu rozvoje nových aktivit v hospodářsky slabších oblastech a usnadní zánik těch výrobních, které v tržních podmínkách neobstojí“.

V období určitého entuziasmu, tj. v letech 1990 až 1992, nebyla tedy žádná významnější česká regionální politika realizována. Přitom právě v příslušných orgánech centrální i regionální<sup>531</sup> státní správy i dalších institucích veřejné správy tehdy převažovalo poněkud ambiciózní pojetí regionální politiky, jež měla citlivě reagovat na specifické potřeby jednotlivých regionů, např. okresů. Důvody spočívaly jednak v krátkosti tohoto období, kdy bylo bez větších zkušeností problematické připravit efektivní programy regionální podpory, a jednak ve zcela nepřiměřené míře koncentrace regionální politiky, kdy značná část tehdejších okresů byla zařazena do některého typu problémových regionů.

Regionální politika se tedy začala v ČR formovat jako integrální součást hospodářské politiky státu již od počátku roku 1990. Proces hledání optimální koncepce odpovídající charakteru regionální struktury státu a jejím problémům ve vazbě na transformační kroky vyústil koncem roku 1992 v přijetí „Zásad regionální politiky vlády ČR“.<sup>532</sup> Tyto zásady navázaly na zákon o státní podpoře malého a středního podnikání.<sup>533</sup> Podle nových zásad bylo základním cílem regionální politiky minimalizovat období poklesu hospodářsky slabých či strukturálně postižených oblastí v průběhu transformace a přispět ke stabilitě a obnovení jejich ekonomického růstu. Charakteristickým znakem schválených zásad bylo pojetí regionální politiky jako: „... aktivit státu a jeho orgánů podporující efektivní fungování trhu na území republiky jako celku při zohlednění regionální dimenze“. Obdobně jako v pojetí EU byly rozhodujícím faktorem pro naplnění uvedeného cíle dané možnosti ekonomiky a zabezpečení dlouhodobé prosperity území na bázi vlastních zdrojů při postupně omezované úloze státu (tj. s přechodem dominantní úlohy na územní orgány). V těchto nových zásadách vláda koncipovala regionální hospodářskou politiku již zcela na principech tržní ekonomiky.

Vláda schválila 14 principů této politiky, jejímž smyslem bylo působit tržně konformními nástroji na podporu rozvoje nových aktivit v územích, která vykazovala dlouhodobě nižší ekonomickou výkonnost nebo v kterých se vzhledem ke struktuře ekonomických aktivit nepříznivě projevoval průběh přechodu na tržní hospodářství anebo byly jinak zasaženy silnými strukturálními změnami. Tato politika byla proto orientována především na povzbuzování nabídkové stránky

---

<sup>531</sup> V tehdejší době se jednalo o okresní úřady, jež v řadě případů byly iniciátory vzniku řady dokumentů, významných pro rozvoj regionů.

<sup>532</sup> Usnesení vlády č. 759 z 30. 12. 1992.

<sup>533</sup> Zákon č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání.

ekonomiky převážně formou přímé podpory podnikání a podpory výstavby infrastruktury. Jejím smyslem nebylo proto přerozdělování zdrojů vytvořených ve výkonnějších regionech do regionů zaostalejších, ale podpora ekonomicky efektivních projektů. Opatření regionální politiky byla přednostně zaměřena na iniciování a přilákání podnikatelských aktivit. K tomuto účelu byly i zaměřeny nástroje regionální hospodářské politiky, jejichž prostřednictvím byla realizována podpora hospodářsky problémových oblastí. Vláda si vytyčila celý vějíř nástrojů typický pro země s tržní ekonomikou, nicméně pro omezenost zdrojů státního rozpočtu nemohla některé tehdy vůbec použít, zbývající byly použity v rozsahu odpovídajícím možnostem jejich dotování státním rozpočtem.

## 2

### Vývoj české regionální politiky v letech 1993–1995

V dalším období, tj. přibližně v letech 1993 až 1995, byla česká regionální politika do značné míry na okraji zájmu vlády. Důvodů pro to bylo několik, z nichž za nejvýznamnější lze považovat dva: jednak deklarovaný liberalizmus, jednak postupně a více méně pomalu narůstající regionální diferenciaci na všech regionálních úrovních. S tím souvisí předrevoluční centrálně plánovací snahy o nivelizaci poměrů, jež vedly k minimalizaci, často však jen jevové stránky regionálních rozdílů. Regionální politika byla proto omezena prakticky jen na regionální podporu malých a středních firem pomocí měkkých úvěrů. V tehdejší době měla velký význam skutečnost, že vedle vlastní regionální politiky vznikala celá řada odvětvových programů s určitou regionální dimenzí. Některé odvětvové politiky měly už tak výraznou regionální část, že se dokonce jejich části deklarovaly jako regionální. Příkladem těchto politik byla aktivní politika zaměstnanosti,<sup>534</sup> na kterou byly prostředky distribuovány úřadům práce v závislosti na výši nezaměstnanosti, nebo regionální politika v zemědělství zaměřená na podporu zemědělců hospodařících v méně příznivých přírodních podmínkách nebo v oblastech, kde je hospodaření omezeno, např. z důvodu ochrany přírody. Hlavní nevýhodou těchto odvětvových programů byla jejich nedostatečná provázanost a koordinace, a to jak mezi sebou, tak i s vlastní regionální politikou.<sup>535</sup> Tato situace přetrvává více méně až do současnosti.

---

<sup>534</sup> Uvedené hodnocení platí i v současnosti.

<sup>535</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

Docela zajímavým přístupem k regionální politice bylo ojedinělé rozhodnutí z roku 1994 o podpoře čtyř okresů<sup>536</sup> s tehdy nejvyšší mírou nezaměstnanosti, kde součástí přijatých opatření bylo i rozhodnutí o zvýšení rozpočtových prostředků na podporu infrastruktury, která v uvedených oblastech údajně brzdila rozvoj podnikatelské činnosti. Výstavba a zkvalitnění infrastruktury byla v určených okresech, tj. Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny, podpořena jednak přírodními státními investicemi, jednak dotacemi na realizaci obecních či privátních (soukromopodnikatelských) projektů. Je však třeba zdůraznit, že v uvedeném případě šlo o jednorázové opatření s platností do konce roku 1994.<sup>537</sup> Šlo o nesytemové opatření, prakticky alibistické rozhodnutí tehdejší vlády dlouhodobě neřešící regionální disparity.

Pro roky 1993–1994 vláda navrhla vyhlásit dílčí programy pouze k regionální podpoře malého a středního podnikání (viz usnesení vlády ČR č. 759 z 30. 12. 1992). Konkrétně se jednalo o programy Region, Ekomiliarda, Program obnovy venkova a některé další.<sup>538</sup>

V tomto období se rozvinula podpora malého a středního podnikání ve vybraných regionech. Konkrétně šlo o program REGION, jehož cílem bylo pomocí zvýhodněných podmínek zvýšit přitažlivost malého a středního podnikání ve vybraných hospodářsky problémových oblastech, zejména v regionech postižených důsledky předchozího vývoje nebo rozsáhlými změnami struktury výroby (ve vazbě na transformační procesy) a přispět k tvorbě nových pracovních míst. Konkrétním nástrojem podpory byl příspěvek na úhradu úroků. Garantem byla Českomoravská záruční a rozvojová banka. Za hospodářsky problémové oblasti v ČR se pro účely programu REGION považovalo například na základě usnesení vlády<sup>539</sup> celkem 10 okresů a 18 mikroregionů nacházejících se v dalších 9 okresech.

Program REGION měl v rámci regionální politiky EU obdobu v programu SMEs.<sup>540</sup> Odlišné bylo pojetí maximální velikosti malých a středních podniků podle počtu zaměstnanců u obou srovnatelných programů, v ČR to bylo 500 za-

<sup>536</sup> Usnesení vlády ČR č. 148/1994 (opatření k řešení situace v okresech s největší nezaměstnaností, tj. Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny).

<sup>537</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

<sup>538</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

<sup>539</sup> Usnesení vlády ČR č. 765 o programech podpory malého podnikání ze dne 20. prosince 1995.

<sup>540</sup> SMEs – malé a střední podnikání; především ve smyslu jeho podpory a rozvoje.

městnanců, zatímco v EU 250 zaměstnanců. Právě od roku 1993 se v návaznosti na možnosti státního rozpočtu každoročně vyhláší regionální programy podpory malého a středního podnikání ve vybraných oblastech – REGION.

Jedním ze zajímavých materiálů z tehdejší doby, v němž se nepřímou naznačuje potřebnost regionální politiky, je dokument „Záměry vlády České republiky v oblasti reformy veřejné správy“ předložený Poslanecké sněmovně v září 1994. V uvedeném dokumentu se na straně 10 uvádí: „Pokud jde o státní dotace jako jeden z příjmů vyšších územních samosprávných celků, stát se zaměří především na prosazení státního zájmu, kterým v konečných důsledcích je i odstranění neúnosných rozdílů mezi územními samosprávnými celky.“ Z toho vyplývá, že naplnění uvedeného záměru vycházelo z určité identifikace regionálních diferencí jakožto nezbytného vstupního poznání potřebnosti regionální politiky.<sup>541</sup>

### **Úkoly pro českou regionální politiku vyplývající z Dohody o přidružení ČR k EU (od 1. 2. 1995)**

Řada otázek spojených s regionální politikou a regionálním rozvojem je obsažena v „Dohodě o přidružení České republiky k Evropské unii“, která vstoupila v platnost dnem 1. 2. 1995. Příslušná ustanovení ve vztahu k regionální politice obsahuje článek 87 („Regionální rozvoj“). Jeho znění je následující:

1. Strany budou posilovat vzájemnou spolupráci v regionálním rozvoji a využívání území.
2. Za tímto účelem mohou být podniknuta jakákoliv následující opatření:
  - výměna informací mezi státními, regionálními nebo místními orgány o regionální politice a o politice regionálního plánování,
  - poskytování pomoci ČR při formování takovéto politiky,
  - společné akce regionálních a místních orgánů v oblasti hospodářského rozvoje,
  - studium koordinovaných přístupů k rozvoji pohraničních oblastí mezi ČR a Uníí a ostatních oblastí v ČR se závažnými regionálními rozdíly,
  - výměna návštěv ke zkoumání možností pro spolupráci a pomoc,
  - výměna zaměstnanců státní správy nebo odborníků,
  - vytváření programů k výměně informací a zkušeností různými metodami včetně seminářů.

---

<sup>541</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

Jestliže styk mezi Českou republikou a Evropskou unií probíhal do této doby převážně cestou mezistátních vztahů podle diplomatického protokolu, obsah „Dohody o přidružení ČR k EU“ (což dokumentuje i uvedené znění článku 87) umožnil i jiné, mnohem méně formální přístupy a vztahy, což lze doložit snahou Generálního ředitelství EU pro regionální politiku (DG XVI) zapojit se do přípravy pro vstup ČR do EU formou přímých kontaktů s našimi tehdejšími subjekty majícími vztah k regionálnímu rozvoji.

V témže roce byl význam regionální politiky pro státy přidružené k EU zdůrazněn na celoevropské konferenci o regionálním rozvoji, konané v říjnu 1995 v Praze, kde explicitně z úst vysokých představitelů EU zaznělo, že schopnost harmonizace regionální politiky v zemích ucházejících se o členství v Unii s evropskou koncepcí regionální politiky a regionálního rozvoje bude jedním z prioritních kritérií při schvalování jejich vstupu do EU.

Od roku 1995 se česká regionální politika začala postupně a systematicky připravovat na budoucí členství v Evropské unii. Právě tento rok byl do značné míry zlomový v přístupu vládních míst k české regionální politice, a to nejenom z pohledu budoucího členství v Evropské unii.

### 3

## Vývoj české regionální politiky v letech 1996–1997

Zhruba v polovině devadesátých let minulého století se již výrazněji prohlubují meziregionální rozdíly v socioekonomickém rozvoji českých a moravských regionů. Od roku 1996 tedy dochází k postupné aktivizaci v oblasti regionální politiky. Další důvody souvisejí s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie. Celý tento proces vyústil v celou řadu změn v oblasti institucionálního zajištění regionální politiky jak na centrální úrovni, tak i posléze na regionální úrovni. Za nejdůležitější lze pak považovat zřízení Ministerstva pro místní rozvoj České republiky k 1. 11. 1996.<sup>542</sup> Dalším významným legislativním aktem bylo schválení 14 krajů – vyšších územně samosprávných celků,<sup>543</sup> jež se později staly střední (regionální) úrovní pro českou regionální politiku.

---

<sup>542</sup> Zákon č. 272/1996 Sb.

<sup>543</sup> Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo zřízeno 14 krajů. Účinnost tohoto zákona byla stanovena až na 1. 1. 2000. Avšak až na podzim roku 2000 proběhly volby do krajských zastupitelstev a od 1. 1. 2001 se začala pomalu rozvíjet činnost krajských orgánů.

## ***Identifikace hlavních problémových okruhů adaptace české regionální politiky na komunitární regionální politiku v období před přijetím Zásad regionální politiky vlády ČR v roce 1998***

Proces přibližování české regionální politiky k pojetí komunitární regionální politiky probíhal v počáteční fázi, tj. v období 1990–1994, bez větších komplikací, bez výrazných úspěchů a bez hlubšího zájmu vládních míst. Uvedené skutečnosti souvisely jednak s tehdy do značné míry okrajovým významem české regionální politiky a jednak s politikou transformace. Pro další fázi adaptace a přípravy vstupu České republiky do Evropské unie, tzn. od roku 1995, lze identifikovat několik závažných problémů ovlivňujících tehdy českou regionální politiku. Jejich komplikovanost umocnila skutečnost, že přesahovaly úzký rámec regionální politiky, přičemž se vázaly zpravidla bezprostředně na zásadní otázky reformy veřejné správy, celkové pojetí hospodářské politiky apod. Následující problémy byly pro toto období identifikovány jako nejzávažnější:<sup>544</sup>

### *a) Absence regionální samosprávy*

Od počátku osmdesátých let minulého století byl výrazným prvkem komunitární regionální politiky postupný přesun pravomocí a tím i zodpovědnosti z centrální úrovně na nižší stupně veřejné správy, s významnou rolí samosprávných regionů. V ČR tento stupeň absentoval, a to i přes ústavní zakotvení existence tzv. vyšších územně samosprávných celků. To byl jeden z rozhodujících faktorů pro působení silně centralizované české regionální politiky. Neexistence samosprávy na regionální úrovni v ČR mimo jiné podstatně komplikovala rozvoj pohraniční spolupráce, např. na úrovni euroregionů na česko-německých hranicích.<sup>545</sup>

### *b) Roztříštěnost regionální politiky do více resortů a její malé propojení s příbuznými odvětvovými politikami*

V Evropské unii se podařilo do značné míry již v osmdesátých letech vyřešit neprovázanost politik propojením regionální, sociální a části zemědělské politiky do tzv. strukturální politiky, což umožnilo koncentraci finančních prostředků

---

<sup>544</sup> Souhrnně uvádí POSTRÁNECKÝ, J. Regionální politika v České republice v komparaci s regionální politikou Evropské unie. In: *Veřejná správa ve střední Evropě. Sborník z konference*. Praha: VŠE, 1996, s. 35–44.

<sup>545</sup> Částečně samosprávné německé kraje neměly tehdy odpovídajícího partnera na české straně, přičemž tuto úlohu suplovaly obce a okresy.

na řešení celé řady dílčích i komplexních problémů. Za regionální politiku bylo tehdy kompetenčně zodpovědné Ministerstvo hospodářství ČR,<sup>546</sup> avšak pouze s malými pravomocemi pro koordinaci s odvětvovými regionálními politikami resortů jako byly MŽP, MZ, MPO či MPSV.

*c) Úzké spektrum nástrojů regionální politiky*

Česká regionální politika používala poměrně úzké spektrum nástrojů, nebyly aplikovány ani tradiční nástroje užívané v Evropské unii, jako např. daňové úlevy, kapitálové úlevy, investiční granty a prémie s vazbou na podporované regiony. Velmi omezena byla rovněž role subvencí. Bylo to způsobeno jednak tehdejší relativně nízkou, i když postupně se prohlubující socioekonomickou regionální diferenciací nevyžadující výrazné uplatnění uvedených nástrojů, jednak charakterem tehdejší daňové a finanční politiky vlády, která odmítala existenci regionálně odlišných sazeb a podmínek. Situace v aplikaci jen několika nástrojů české regionální politiky vládně ostatně dodnes.

*d) Absence legislativního zabezpečení regionální politiky*

Celá sféra české regionální politiky byla ošetřena pouze příslušnými usneseními vlády. Z pohledu připravovaného vstupu České republiky do Evropské unie byla absence přiměřeného legislativního zabezpečení regionální politiky pocitována jako vážný problém. Nepříznivá situace byla napravena až přijetím příslušného zákona v roce 2000.<sup>547</sup>

Z této identifikace hlavních problémových okruhů adaptability české regionální politiky na komunitární regionální politiku vyplynuly určité náměty pro integraci české regionální politiky s evropskými přístupy.<sup>548</sup> Tyto náměty byly tehdy shrnuty do tří strategických doporučení:

- V oblastech, kde procesu přibližování českých a „evropských“ přístupů koncepčně nic nebránilo a které by měly být z hlediska své podstaty platné i po vstupu ČR do EU, bylo doporučeno tento proces maximálně urychlit. Šlo například o vymezení územně statistických jednotek NUTS 1 až NUTS 3 nezbytných pro potřeby komunitární regionální statistiky, a především oče-

---

<sup>546</sup> Od 1. 11. 1996 pak nově zřízené Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Zákon č. 272/1996 Sb.

<sup>547</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

<sup>548</sup> WOKOUN, R. et al. *The Support of Regional and Municipal Policy in the EU*. Expert study – programme Phare, No. CZ9304-01-01-07. Institute of Regional Science and Public Administration, University of Economics, Prague, June 1996, 128 p.

kávané možnosti čerpání ze strukturální fondů, dále rovněž o metodiku vymezování základních typů problémových regionů a jejich prvotní analýzu.

- V oblastech, které tehdy nebyly sladěny z české strany (např. sféra regionální statistiky – zejména problém s regionálním HDP) a přitom zde neexistovaly bariéry spočívající např. v odlišných přístupech, bylo doporučeno příslušný stav napravit ještě před vstupem do Evropské unie.
- Ve sférách, kde byly tehdejší přístupy ČR a EU koncepčně velmi odlišné (např. v pojetí samosprávných regionů při realizaci cílů regionální politiky, absence některých klasických nástrojů regionální politiky na české straně), byl doporučen velmi opatrný přístup. Už tehdy bylo zřejmé, že celková koncepce regionální politiky EU dozná s připravovaným vstupem řady postkomunistických zemí znatelných změn oproti tehdejšímu pojetí.

První dva okruhy strategických doporučení se postupně naplňovaly, například v roce 1999 došlo ke stanovení jednotek NUTS pro území České republiky,<sup>549</sup> základní typy problémových regionů byly vymezeny v zákoně<sup>550</sup> a HDP pro regiony soudržnosti (úroveň NUTS II) jsou už stanovovány podle evropské metodiky a verifikovány Eurostatem. Třetí strategický okruh se již také v určitých bodech naplnil,<sup>551</sup> avšak hlavní úkol, tj. připravit se na nové pojetí komunitární regionální politiky po vstupu deseti kandidátských zemí do Evropské unie, se posléze naplnil.

#### 4

### Významný předěl pro českou regionální politiku – rok 1998

Rok 1998 je významný pro českou regionální politiku proto, že vláda ČR přijala svým usnesením Zásady regionální politiky,<sup>552</sup> které již znamenaly výraznou změnu v chápání důležitosti regionální politiky. Byl to tedy zásadní obrat v postavení české regionální politiky v systému státních politik. Základními cíli těchto

---

<sup>549</sup> Opatření č. OP13/99, k zavedení klasifikace územních statistických jednotek, uveřejněno v částce 33/1999 Sb.

<sup>550</sup> Podle § 4 odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Ministerstvo pro místní rozvoj navrhuje vymezení státem podporovaných regionů.

<sup>551</sup> Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, bylo zřízeno čtrnáct vyšších územně samosprávných celků. Tímto byl odstraněn jeden z hlavních problémů v ČR, na nějž poukázala Evropská komise, tj. absence regionální samosprávy.

<sup>552</sup> Usnesení vlády č. 235 ze dne 8. 4. 1998; Zásady regionální politiky vlády České republiky.



zásad bylo jednak stanovit obecná pravidla pro provádění české regionální politiky a jednak přiblížit českou regionální politiku komunitární regionální politice.

V uvedeném usnesení vlády byla regionální politika definována jako koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů, přičemž jejím cílem mělo být:

- přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji jednotlivých regionů
- snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů
- podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů, zejména pokud jde o aktivaci jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu.

Regionální politika se měla podle zásad provádět na dvou úrovních:

- 1) republikové – státní, kterou měly zajišťovat příslušné ústřední orgány státní správy a jež měla mít především selektivní charakter, se zaměřením na předem vymezené regiony
- 2) regionální – kterou měly, po svém ustavení, zabezpečovat orgány regionální samosprávy (VÚSC); měla mít celoplošný charakter, tzn. měla pokrývat celé území ČR; měla se zaměřit na vnitroregionální problematiku, ve vazbě na obce, mikroregiony a okresy.

Zásady tehdy obsahovaly zejména:

- definici základního cíle a výchozích principů regionální politiky
- zaměření podpor regionální politiky na širší spektrum opatření
- úlohu programování v regionální politice
- zapojení regionální úrovně do provádění regionální politiky
- koordinační roli a správu finančních prostředků v úrovni MMR.

Regionální politika byla tedy už chápána jako koncepční činnost státu, regionálních a místních orgánů, jejímž cílem je přispívat k vyváženému a harmonickému rozvoji jednotlivých regionů v ČR, ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Úsilí o vyvážený rozvoj nelze podle zásad chápat jako snahu zajistit naprosto stejný rozvoj ve všech regionech, ale mělo jít pouze o to, aby vývoj v celém státě i v úrovni regionů byl proporcionální, nekrizový, byla umožněna rovnost šancí regionů a byl plnohodnotně využíván jejich demografický, přírodní, hospodářský a případně i další potenciál.<sup>553</sup>

---

<sup>553</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomia, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

Zásady regionální politiky vlády ČR v roce 1998 stanovily pouze dva základní typy podporovaných regionů, tzv. regionů se soustředěnou podporou státu:

- strukturálně postižené regiony; k jejich vymezení se měly použít následující ukazatele: míra nezaměstnanosti včetně relace počtu uchazečů o zaměstnání na jedno volné pracovní místo, rozsah a váha útlumu průmyslových odvětví na zaměstnanost a rozvoj podnikání
- hospodářsky slabé regiony; k jejich vymezení se měly používat tyto ukazatele: míra nezaměstnanosti, relace počtu uchazečů o zaměstnání na jedno volné pracovní místo, výše mzdových příjmů a příjmů ze zemědělství, úroveň daňových příjmů místních rozpočtů, podíl a rozsah útlumu primárních odvětví (zemědělství, lesnictví) na struktuře zaměstnanosti a hustota osídlení.

Mimo výše uvedené regiony mohly být podporovány podle zásad i další regiony, pokud o tom rozhodla vláda. Mělo jít o pohraniční oblasti podporované v rámci programu Phare, venkovské oblasti v rámci programu obnovy venkova, bývalé vojenské prostory Ralsko a Mladá, některé mikroregiony s vysokou mírou nezaměstnanosti a případně i další.

Východiskem pro vymezení podporovaných regionů (zejména v úrovni okresů) se mělo stát analytické zhodnocení situace v ČR jako celku, včetně zkušeností zemí EU s obdobnou problematikou.

V zásadách už byla ustanovena soustava programových dokumentů české regionální politiky, přičemž strategie regionálního rozvoje měla zahrnovat celé území České republiky a pak měly být zpracovávány regionální programy rozvoje pro předem vymezené regiony.

Strategie regionálního rozvoje České republiky byla poprvé zpracována v letech 1998–1999 v gesci Ministerstva pro místní rozvoj ČR.<sup>554</sup> Tento dokument, jehož pravidelná inovace se předpokládala zhruba ve tříletém cyklu, obsahoval:

- analýzu regionálního rozvoje České republiky v uplynulém období (jak odvětví či sektorů, tak i jednotlivých regionů), hodnocení dosavadních odvětvových opatření resortů a přístupů regionů
- vymezení slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých regionů, odvětví a sektorů
- návrh strategie dalšího prostorového rozvoje ČR, vymezení priorit a opatření k podpoře rozvoje, vymezení regionů se soustředěnou podporou státu
- doporučení pro jednotlivé orgány ohledně programových podpor, změn politiky apod.

Zásady byly zaměřeny na odstranění hlavních nedostatků regionální politiky do té doby omezeně uplatňované v České republice. Zároveň obsahovaly všechny

---

<sup>554</sup> Tato strategie byla vzata na vědomí usnesením vlády č. 713 ze dne 14. července 1999.

základní principy regionální politiky Evropské unie, tj. princip programování, princip partnerství, princip koncentrace a princip doplňkovosti. Předpokládalo se vypracování zákona o regionální politice, resp. zákona o podpoře regionálního rozvoje. V tomto směru, tzn. zajištění kompatibility české regionální politiky s regionální politikou EU, byly zásady významným pozitivním krokem v procesu přípravy ČR na regionální a strukturální politiku EU. Celkově lze říci, že zásady sehrály především přípravnou roli pro koncipování zákona o podpoře regionálního rozvoje. Tento zákon byl zpracováván v letech 1998 až 1999, resp. ještě i v roce 2000 upravován a posléze po úpravách schválen 24. 5. 2000 Poslaneckou sněmovnou a 30. 6. 2000 Senátem.

V tomto období se rovněž započalo s přípravou první verze Národního rozvojového plánu České republiky pro programovací období 2000–2006. Národní rozvojový plán byl postupně zpracováván na základě usnesení vlády<sup>555</sup> z ledna roku 1999 o zabezpečení přípravy pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie. Vypracování Národního rozvojového plánu bylo základní podmínkou pro získání předvstupní pomoci EU, ale bylo rovněž významnou zkouškou připravenosti České republiky na realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, která představuje jednu z nejdůležitějších politik EU.<sup>556</sup>

## 5

### Formování moderní české regionální politiky po roce 2000

V roce 2000 bylo přijato hned několik naprosto zásadních zákonů a usnesení vlády majících zlomový význam pro českou regionální politiku. Jak v oblasti věcné náplně, tak v oblasti legislativní představuje přijetí zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, rámec pro českou regionální politiku. Lze konstatovat, že je takto poprvé na území České republiky regionální rozvoj upraven právní normou. V podstatě až do roku 2000 byla totiž regionální politika pro-

<sup>555</sup> Usnesení vlády č. 40 ze dne 11. ledna 1999.

<sup>556</sup> Vláda České republiky projednala navrhované priority Národního rozvojového plánu i všechny „konzultační“ dokumenty na schůzi 14. července 1999 a ve svém usnesení č. 714/1999 k návrhu sektorových a regionálních priorit přijala opatření k dalšímu postupu prací na dokončení a předložení ucelené verze Národního rozvojového plánu s tím, že stanovené priority budou sloužit jako základ pro vypracování sektorových a regionálních operačních programů. Upravený materiál byl posléze předložen vládě, jež ho vzala na vědomí na svém zasedání dne 27. října 1999, usnesením č. 1140/1999. Další dopracovanou pracovní verzi Národního rozvojového plánu projednala vláda dne 5. ledna 2000 a přijala k němu usnesení č. 14/2000.

váděna jen na základě několika usnesení vlády. Česká republika se tak přiřadila k vyspělým státům, jež mají legislativně upravenou tuto oblast veřejné správy. Zákon má samozřejmě zásadní význam pro provádění regionální politiky příslušnými orgány státní správy a územní samosprávy a současně vytváří odpovídající právní podmínky pro získání pomoci ze strukturálních fondů Evropských společenství. Přijetím tohoto zákona se Česká republika významně přiblížila k legislativní úpravě regionální politiky v rámci Evropské unie.<sup>557</sup>

Od roku 2000 je česká regionální politika zaměřena na rozvoj podnikání, rozvoj lidských zdrojů, výzkum a technologický vývoj, rozvoj cestovního ruchu, zlepšování regionální infrastruktury, rozvoj občanské vybavenosti, rozvoj služeb sociální a zdravotní péče a na opatření vedoucí k ochraně životního prostředí. Podrobněji se současné české regionální politice věnujeme v následujících kapitolách.

### *Výchozí a současná situace*

Regionální politika, respektive politika podpory regionálního rozvoje nehrála v první polovině devadesátých let v České republice tak významnou roli jako tomu bylo ve většině zemí Evropské unie i v rámci Unie samotné.

Existovaly dva hlavní důvody této situace:

- Vlády ČR věnovaly v této době hlavní pozornost řešení transformačních problémů na úrovni celého státu, protože tyto problémy měly převážně makroekonomickou podstatu zasahující plošně celé území.
- Mezuregionální ekonomické a sociální rozdíly v ČR i přes jejich postupné prohlubování po zahájení transformace nebyly zpočátku tak velké jako ve většině zemí EU.

Postupný nárůst meziregionálních rozdílů v sociálně ekonomickém rozvoji v druhé polovině 90. let (což dokumentuje např. vývoj regionální míry nezaměstnanosti), postupující procesy demokratizace a decentralizace rozhodování a zároveň potřeba vytvořit systém regionální politiky i ve vazbě na proces přípravy na strukturální fondy EU, vedly k zásadnímu obratu i v regionální politice ČR.<sup>558</sup>

V roce 1998, přijala vláda ČR usnesením č. 235 Zásady regionální politiky. Zároveň stanovila úkoly v oblasti legislativní, institucionální a programové.

---

<sup>557</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Oeconomica, VŠE, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

<sup>558</sup> WOKOUN, R. *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Oeconomica, VŠE, Praha, 2003, 328 s. ISBN 80-245-0517-7.

V rámci jejich plnění byla vypracována na národohospodářské i regionální úrovni řada strategických a programových dokumentů, které však většinou měly přípravný charakter.

Zásadním strategickým dokumentem regionální politiky ČR se stala Strategie regionálního rozvoje České republiky, kterou vláda ČR přijala 12. července 2000 usnesením č. 682. Na tento dokument navázaly Programy rozvoje krajů ČR vypracovávané na úrovni krajů – regionů NUTS III. Z nich byly následně ve věcné rovině odvozeny operační programy na úrovni regionů NUTS II,<sup>559</sup> přičemž regionální operační programy byly zpracovány až na programovací období Evropské unie počínající rokem 2007 a končící rokem 2013. Nicméně můžeme uvést, že s ohledem na hospodářsky kriminální chování některých rad regionů soudržnosti se pro další období, tj. po roce 2014, už samostatné regionální operační programy nestanovovaly. Pouze se velmi významně akcentuje regionální dimenze v jiných operačních programech.

Každý kraj (NUTS III) musí mít zpracován podle § 8, zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, svůj program rozvoje územního obvodu kraje. V těchto programech jsou stanoveny rozvojové priority krajů, z nichž některé jsou zpravidla realizovány v rámci jiných operačních programů, např. integrovaného OP. Priority nezahrnuté do některého z operačních programů si musí příslušné územní samosprávné orgány řešit podle finančních možností krajů a obcí.

## 6

### Pojetí české regionální politiky v 21. století

Současná česká regionální politika je chápána jako koncepční činnost státu, regionálních a místních orgánů, jejímž cílem je přispívat k vyváženému a harmonickému rozvoji jednotlivých regionů v ČR, ke snižování neodůvodněných

<sup>559</sup> Opatření č. OP13/99, k zavedení klasifikace územních statistických jednotek, uveřejněno v částce 33/1999 Sb.

Jedná se o tyto NUTS II neboli regiony soudržnosti:

- a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- c) Jihozápad, vymezený územím Českobudějovického a Plzeňského kraje,
- d) Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- e) Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královhradeckého a Pardubického kraje,
- f) Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina,
- g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- h) Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a ke zlepšení regionální hospodářské struktury. Regionální politika tedy:

- představuje koncepční a výkonnou činnost státu a územních samosprávných orgánů
- stanovuje hlavní směry a strategické cíle regionálního rozvoje na jednotlivých úrovních, tj. národní a regionální
- vytváří metody a postupy k zajištění realizace stanovených cílů a priorit
- uskutečňuje se především prostřednictvím systémových opatření na podporu regionálního rozvoje.

Úsilí o vyvážený rozvoj není pojímáno jako snaha o zajištění stejného rozvoje ve všech regionech. Cílem tohoto úsilí je, aby vývoj v celém státě i v úrovni regionů byl proporcionální, nekrizový, byla vytvořena rovnost šancí regionů a byl plnohodnotně využíván jejich demografický, přírodní, hospodářský a případně i další potenciál.

### ***Legislativní rámec regionální politiky***

Základní systémový, legislativní a institucionální rámec regionální politiky v ČR byl vytvořen v roce 2000 souborem zákonů přijatým v souvislosti se zaváděním krajského zřízení v ČR. Pro regionální politiku jsou v tomto smyslu klíčové: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze a zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.<sup>560</sup> K těmto zákonům, důležitým pro regionální rozvoj v České republice, ještě náleží zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.<sup>561</sup>

Zákon o podpoře regionálního rozvoje<sup>562</sup> odstraňuje hlavní nedostatky regionální politiky, která byla do roku 2000 v ČR uplatňována jen omezeně a zároveň obsahuje všechny základní principy regionální politiky EU. Zákon také specifikuje institucionální zajištění české regionální politiky i politiky hospodářské a sociální soudržnosti. V tomto směru, tzn. zajištění kompatibility české regionální politiky s komunitární regionální politikou, je zákon o pod-

---

<sup>560</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>561</sup> Podle § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec pečuje o všestranný rozvoj svého území.

<sup>562</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

poře regionálního rozvoje významným pozitivním krokem v procesu realizace politiky soudržnosti v ČR.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ve smyslu zákona o podpoře regionálního rozvoje č. 248/2000 Sb., vypracovává návrh strategie regionálního rozvoje.<sup>563</sup> Strategii regionálního rozvoje schvaluje na návrh Ministerstva pro místní rozvoj česká vláda.

## 7

### **Závěrečné poznámky k vývoji české regionální politiky od devadesátých let do vstupu do EU**

Vývoj české regionální politiky v devadesátých let ovlivnily dva faktory:<sup>564</sup>

- 1) V hospodářském životě ČR nebyl zcela naplňován teoretický předpoklad liberálně tržně fungujícího hospodářství a s tím postulát o automatickém obnovování rovnováhy v rozvoji regionů. Dalo se v podstatě konstatovat, že došlo k nerovnoměrnému socioekonomickému rozvoji regionů bez výraznějších konvergenčních mechanismů přirozených i řízených (ze strany státu) a tak se vytvořily podmínky k "... opatření jednak napomáhajících růstu stupně ekonomické aktivity v území, kde je vysoká nezaměstnanost a malé naděje na přirozený ekonomický růst, jednak sloužících kontrole ekonomických aktivit v územích s nadměrným růstem" (Goodall, 1987).
- 2) Velice významným faktorem pro formování plnohodnotné regionální politiky, se stalo naplňování Dohody o přidruženém členství ČR k Evropské unii (EU). Tzv. Asociační dohoda, která vstoupila v platnost 1. 2. 1995, přičemž představovala základnu našeho přístupu k plnému členství v této evropské integraci. Tato dohoda mimo jiné vyžadovala vypracování regionální politiky ČR, plně harmonizované s regionální politikou Evropské unie.

Faktory aktivizace, potřeby a institucionalizace regionální politiky:

- 1) Vnější faktor – pod vlivem připravovaného členství České republiky v Evropské unii docházelo k postupné modernizaci, profilaci a harmonizaci české regionální politiky. Proto tuto skutečnost můžeme označit jako vnější faktor.

---

<sup>563</sup> Podle § 4 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

<sup>564</sup> WOKOUN, R. Vývoj české regionální politiky v první polovině devadesátých let dvacátého století. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. *XXIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. 1. elektronické vydání. Brno: Masarykova univerzita, s. 58–64.

2) Vnitřní faktor – narůstající meziregionální diferenciace v socioekonomickém rozvoji regionů (např. Ostravsko, Ústecko, další vnitřní i vnější periferie) lze považovat za vnitřní faktor aktivizace, potřeby české regionální politiky. Proces aktivizace vyústil v řadu změn v oblasti institucionálního zajištění regionální politiky na centrální i regionální úrovni. Za důležitý, institucionální krok, připravovaný už v roce 1995, lze považovat vznik Ministerstva pro místní rozvoj ČR k 1. 11. 1996.

Právě obdobím od roku 1996 a ještě více od 1998 začala nová epocha formování moderní české regionální politiky, ale to je již jiná kapitola v jejím vývoji.

Poměrně hektický vývoj v české společnosti na začátku devadesátých let se částečně odrazil v postupném a do určité míry i nejednoznačném vytváření české regionální politiky. Až posléze došlo k legislativnímu zabezpečení české regionální politiky příslušným zákonem.<sup>565</sup> Tehdejší situaci v regionální politice nebylo možno považovat za ideální, bez výhrad vyhovující, a to mj. v souvislosti s poměrně novým ustavením VÚSC, tzv. nových krajů, přitom za existence původních, tzv. starých krajů z roku 1960 a přenosem části kompetencí ve sféře regionálního rozvoje na nové kraje, avšak bez výrazného finančního zabezpečení. Velmi významným problémem byla nedostatečná odvětvová a regionální spolupráce, resp. koordinace, čímž jenom pokračoval velmi silný resortismus z let před rokem 1990. Decentralizace regionální politiky by tehdy byla výrazným pozitivním jevem, kdyby tento proces nebyl doprovázen některými problémy souvisejícími na jedné straně s příliš rychlým přenosem kompetencí v této sféře na kraje, bez výraznějšího finančního zajištění, na straně druhé s „narušováním“ centrální role regionální politiky, přičemž tato nezbytnost byla dána nejenom koordinační rolí pro využití pomoci z Evropských společenství, ale i vládní podporou problémových regionů a koordinací v této oblasti.

Dalším problémem byla sice v zákoně o podpoře regionálního rozvoje stanovena, ale v praxi poměrně obtížně uchopitelná role regionálních rad, posléze ještě posílená, ale v některých regionech soudržnosti do určité míry zneužitá některými lokálními a regionálními politickými elitami.

Česká regionální politika si nevytvořila žádné vlastní specifické nástroje regionální politiky a spíše od dob příprav na vstup do EU a pochopitelně zejména po vstupu do EU využívá standardní ekonomické a finanční nástroje podpory regionálního rozvoje. Vývoj nástrojů používaných k podpoře regionálního rozvoje v devadesátých letech v podstatě úzce souvisí s budováním institucionálního a legislativního rámce české regionální politiky. Spektrum schválených, doporu-

---

<sup>565</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.



čených a reálně používaných nástrojů českou regionální politikou se v období příprav na vstup ČR do EU poměrně výrazně měnilo.

Příprava České republiky na vstup do Evropské unie, včetně přípravy na přistoupení k systému strukturálních fondů, probíhala řadu let. Základní rámec pro oblast hospodářské a sociální soudržnosti vytvořila Asociační dohoda mezi Českou republikou a Evropskou unií. Česká republika již vykonala mnoho pro budoucí zapojení do strukturální pomoci EU. Posléze došlo ke stabilizaci podmínek pro využívání strukturálních fondů Českou republikou. Uvedený proces nelze přitom považovat za zcela ukončený, protože se bude kontinuálně, zejména však při přípravě dalších programovacích období, provádět celá řada opatření v oblasti legislativy, regionální politiky, tvorby rozvojových dokumentů, regionální statistiky, rozvoje lidských zdrojů, spolufinancování programů a projektů a zejména bude dotvářen funkční systém realizace a kontrolních mechanismů.

V druhé polovině devadesátých let byl nejvýznamnějším přínosem z pomoci Evropských společenství postupný průnik nových pojetí a přístupů i způsobů a metod práce do sféry české regionální politiky. Do té doby byla česká regionální politika více méně chápána jako „záchranný systém“ ve smyslu mimořádné a jednorázové pomoci problémovým regionům.<sup>566</sup> Koncepční přístupy, založené na principu programování, víceleté pomoci problémovým regionům i výraznější roli regionálních orgánů, převládající v Evropské unii, se už postupně prosadily i v české regionální politice, a to zejména po roce 2000.<sup>567</sup> Lze konstatovat, že pomoc z Evropských společenství výrazně přispěla k formování moderní české regionální politiky.

---

<sup>566</sup> WOKOUN, R. Vývoj české regionální politiky v první polovině devadesátých let dvacátého století. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. *XXIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. 1. elektronické vydání. Brno: Masarykova univerzita, s. 58–64.

<sup>567</sup> WOKOUN, R., MATES., P., ČECHÁK, P. Legal and Regional Aspects of Structuring of the Czech Republic. In: VANĀKOVÁ, I. *Proceedings of the 13th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2019*. 1. vyd. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, 2019, s. 423–434, 444 s.



## ZÁVĚR

Československá republika se samozřejmě nemohla chlubit koncepční a institucionalizovanou regionální politikou moderního střihu. Již samotný její vznik, kdy byly průmyslově vyspělé české země z pragmatických důvodů sjednoceny do jednoho státu s hospodářsky zaostalými a dominantně agrárními územími Slovenska a Podkarpatské Rusi, s sebou ovšem nesl obrovské regionální disparity, na které bylo nutné odpovídajícím způsobem reagovat. V právo tvorbě československých orgánů (a to jak Národního shromáždění, tak orgánů moci výkonné) tak lze zaznamenat poměrně značné množství předpisů, které se z dnešního pohledu jeví celkem jednoznačně jako nástroje regionální politiky a *pro futuro* zasluhují další, hlubší zkoumání.

Období následující po ukončení války lze charakterizovat jako léta úsilí o ekonomickou a politickou rekonstrukci státu. V jejím rámci došlo k reformě územní správy, postátnění značné části průmyslové výroby, pozemkové reformě a odsunu německého obyvatelstva. Po únorovém převratu v roce 1948, dochází k zavedení direktivního systému centrálního plánování sovětského typu, který se promítl i v regionální politice státu a záhy se ukázal jako disfunkční. Období šedesátých let se ubíralo ve znamení pokusů o reformy v oblasti ekonomické i politické, které však byly ukončeny érou tzv. normalizace, která znamenala v mnohém návrat k centrálnímu řízení.

V sedmdesátých a osmdesátých letech se oproti předchozímu období mnohem výrazněji začala promítat územní dimenze národohospodářského plánování. To se promítlo v posílení významu oblastního plánování, zvyšování pravomocí národních výborů na úkor odvětvového způsobu řízení, zavedení nástrojů k zajišťování oblastní proporcionality i např. v zavedení střediskové soustavy osídlení. V průběhu času přitom tato tendence celkově posilovala. I přes vědomí špatného stavu životního prostředí slabá výkonnost plánovaného hospodářství neumožnila zavedení efektivních změn, které by nepříznivý vývoj v této oblasti mohly zvrátit.

Oblastní plánování, které můžeme považovat v současné terminologii za regionální plánování, bylo v letech 1945–1989 podřízeno centrálně řízenému národnímu hospodářství, které bylo v mnoha ohledech neefektivní a nedokázalo dostatečně reflektovat specifické potřeby jednotlivých regionů. I přes tuto skutečnost je možné deklarovat, že v některých územích přispělo oblastní plánování k řešení nejzávažnějších ekonomických problémů a ke zvyšování životní úrovně např. v regionech Slovenské republiky, ve vybraných lokalitách českých

periferních regionů a venkovských oblastí i k posílení mikroregionálních center a racionalizaci sídelní struktury.

K implementaci regionální politiky v západoevropském pojetí dochází v Československu a v ostatních státech střední a východní Evropy až po zásadních společensko-politických změnách na konci 80. let, a to v souvislosti s regionálními důsledky přechodu k tržní ekonomice, především se dotýkajících vzniku nezaměstnanosti a její regionální diferenciaci vývoje. Již v roce 1990 projednala tehdejší vláda České republiky zásady regionální politiky, které však trpěly určitou nevyvážeností a jistou nezralostí, a i proto ani nebyly projednány v ČNR. V období let 1996 až 1998 došlo k výraznému zlomu v regionální politice, a to s ohledem na postupné naplňování přístupových kritérií ke vstupu ČR do EU. Zásady moderní regionální politiky byly formulovány v roce 1998 a ovlivňují situaci do současnosti.

## SUMMARY

The introductory chapter deals with the book called „*Development of Regional Advancement in Czechoslovakia and the Czech Republic Support*“. The next chapter is focused on the clarification of historical and economic preconditions of the regional policy seeds implemented in the territory of the Czechoslovak Republic in the period of 1918–1948.

Preconditions of future coherent regional demands and requirements in regions that are the component parts of the Czech Republic today were connected in the indicated period in a not insignificant rate to our contemporary regions economic development. Their Czech and Moravian parts belonged to economically developed territories of the Austro-Hungarian monarchy time. In the 1920s the Czechoslovak Republic was one of the industrially developed states. Nevertheless its economy was characterized by substantial disparities between individual regions. Governments tried to reduce the indicated disparities by the gradual investment grants provided to less developed territories with the aim to support the industrial and agricultural production.

The fourth chapter deals with the regional policy seeds in the legal formation of the Czechoslovak Republic. Although the regional policy formation in the European continent is usually mentioned not before the 1930s (the United Kingdom), respectively within the period after the Second World War (Western part of Europe), a whole numbe of target measures, answering to its contemporary understanding, can be identified significantly earlier. The submitted text is focused on the examination on legislation of the Czechoslovak state in the period of the so called First Republic (1918–1938). The starting point of the analyses was the search in the Collection of Acts and Regulations from that era supplemented by the reflections from the specialised literature covering the individual spheres of regional development. Czechoslovak law-making authorities picked up on the older Austrian traditions.

The regional policy legal arrangements as well as the organization of its implementation in the period from liberation till the end of the 1960s is specified in the fifth chapter. The research is commenced by the analysis of the situation in 1945–1948 when the German speaking inhabitants were expelled and when significant changes in the property legislation were accomplished. Moreover, the first steps to the planned management of ownership relations are mentioned. The decisive characteristic of the 1945–1948 period was the centralized management of all social and economic processes that was achieved by the strict power

apparatus organization and by the detailed planning in the economic sphere; the administrative structure of the state and its reflection in the relationships to regions is also mentioned. This management model caused gradual problems increased essentially in all spheres of the society which the political leadership of the state tried to solve by reforms that lead only to transitory and partial changes and which could not have a more enduring and principal impact. The fact that there was not any regional policy in the studied period was underlined.

The sixth chapter deals with the support of the regional development in Czechoslovakia in the 1948–1989 period. Basic concept and goals of the regional planning as the main conceptual instrument of regional development in the 1945–1989 period are selected here for the territorial planning. Simultaneously relations between the regional planning and the territorial planning as well as the economic one, the initial principles and approaches to the regional planning, its basic instruments, methods, actors and legal framework are demonstrated. Attention is paid to the role and goals of the regional planning since the 1940s to the year 1989, to the connection of the regional planning to the contemporary conceptions of the residential structure planning, and marginally to the regional planning impacts on the levelling of living standards in selected regions.

The seventh chapter deals with the regional policy in the contemporary Czech Republic legal regulation in the period of 1970–1989. The impact on the individual state territories economic level conciliation was stressed much more intensively in the comparison with the previous period. Efforts to improve the quality of the economic planning process were projected into the Economic Planning Act adoption as well as into the Czech Republic government regulation adoption concerning the regional planning in the scope of the individual regions planning.

The gradual increase of the national committees' competences improved their possibilities to influence the development in their municipalities. The efforts aimed at the settlement of the border – which was permanently needed in the 1970s – continued in the frame of regional proportionality framework ensurement which should generally contribute to the individual regions, economic leveling. The aim of the central system of municipalities was to enable the accesibility of civic amenities equally in the whole state. Second generation of settlement concept identified territories in which to invest primarily and where the industrial production should be concentrated. As the environment damage level in the 1970s and the 1980s became already unmaintainable the legal adjustment was not able to prevent this damage effectively. The efforts to improve the environmental protection was officially declared; however the real change was out of that time Czechoslovak centrally planned economic possibilities.

The eighth chapter deals with the regional policy development and the regional development support in the Czech Republic in the 1990s as well as the development of the opinions on this support. The chapter aimed at the relevant legislation and especially the pertinent aspects of regional development support in the Czech Republic. The modern conception of the regional policy in the market economy, common in Western European countries, made a mark in the Czech Republic as far as after the year 1989. The Czech regional policy, nevertheless, was finding its place among other state policies of the state for a relatively long time and with much difficulty. The development – and finding the „optimal“ conception of the Czech regional policy – related with it – was relatively complicated and often ambiguous. In the first part of the 1990s Czech government paid attention especially to the solution of transformation problems that were predominantly of a macroeconomic character and the regional disparities were not initially considered as much as they were in the European Union countries.

The publication maps the whole period of 1990s when the revolutionary development in the sphere of regional policy came in and simultaneously the contemporary Czech regional policy was formed in the connection with the European Union regional policy conception.

The main pieces of knowledge concerning the development of the regional policy support since the Czechoslovak Republic proclamation till the modern regional policy modelling in the end of the 1990s and the beginning of a new millennium were summarized in the conclusion.





## SEZNAM LITERATURY

### Monografie a odborné články

14. sjezd Komunistické strany Československa: Praha 25. května–29. května 1971: [sborník referátů, dokumentů a rezolucí ze sjezdu]. Praha: Svoboda, 1971.
- ADAMOŤÁ, Karolina et al. Politologický slovník. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, ix, 284 s.
- ANDĚL, Alois. Životní prostředí a jeho ochrana. 1. vyd. Krnov: Konzulex, 1992, 2 sv. (564 s.).
- ANDRLE, Alois a KIESEWETTER, Zbyněk. Rozvoj měst a obcí v Československé socialistické republice. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1982.
- ANDRLE, Alois, POJER, Miroslav a ULLMANN, Ota. Byty a bydlení v Československu. Praha: SEVT, 1967.
- BALÍK, Hubert a KUČÍREK, Jiří. Československá státní správa v současném období. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1985.
- BANĚČKOVÁ, H., BÍLEK, F., KRÁL, K., VELEBOVÁ, E. Působnost a činnost národních výborů, Praha: Ústav státní správy, 1968.
- BÁRTA, Jan. Nad novým nařízením vlád republik o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občany na základě povolení národního výboru. Správní právo 5/1988, s. 273–280.
- BIMAN, Stanislav a CÍLEK, Roman. Poslední mrtví, první živí. 1. vyd. Ústí nad Labem: Severočeské nakladatelství, 1989, 244 s., [24] s.
- BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch. Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009.
- BOHÁČ, Martin. Proměna české krajiny první poloviny 20. století vlivem systematické elektrizace území. Zprávy památkové péče 5/LXXVII, 2017, s. 535–545.
- BRÜGEL, Johann Wolfgang. Češi a Němci 1918–1938. Praha: Academia, 2006, 846 s.
- BUČEK, Milan a HAMALOVÁ, Marta. Oblastné plánovanie. 2. vyd. V Bratislave: Vysoká škola ekonom., 1980.
- BUČEK, Milan a JÁN HALIENA. Oblastné plánovanie v ČSSR a v krajinách RVHP. Bratislava: Pravda, 1984, 368 s.

- BUČEK, Milan. Priestorové vzťahy.v národnom hospodárstve. 1. vyd. Bratislava: Pravda, 1986.
- CUHRA, Jaroslav, ELLINGER, Jiří, GJURIČOVÁ, Adéla, SMETANA, Vít. České země v evropských dějinách. Díl čtvrtý, od roku 1918. Praha, Litomyšl: Paseka, 2006, 359 s.
- ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004). Vyd. 1. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2004, 262 s., Eupress.
- ČERNOUŠKOVÁ, Dagmar a kol. Jak jsme chtěli bydlet. Bytová politika Československa 1918–1938, Praha 2018.
- ČERVINKA, Antonín a kol. Práce a volný čas. 1. vyd. Praha: NPL, 1966, 181, [7] s.
- Dějiny Olomouce, V Olomouci: Univerzita Palackého, 2009. 2 sv. (629, 533 s.).
- DLOUHÝ, Michal: Zákon o potulných cikánech a činnost četnictva při jeho realizaci. Kriminalistický sborník 12/XXXVI, 1992, s. 487–496.
- Dosídlování stále vážným problémem, in Průboj, 22. 8. 1972, s. 3.
- DOSTALÍK, Jan. Ekologicky šetrné tendence v československém urbanismu a územním plánování v letech 1918 až 1968. Disertační práce. Katedra environmentálních studií, Masarykova univerzita. Brno 2013, 285 s.
- DRÁPALA, Daniel. Venkovský obchod Moravy a Slezska. Socio-ekonomické sondy, Brno 2014.
- DUFEK, Pavel, NOVÁKOVÁ-VARMUŽOVÁ, Gabriela: Regionální zájmy, agrární politika a elektrifikace. In: Regionální zvláštnosti politiky agrární strany v období první Československé republiky, Uherské Hradiště 2012, s. 107–116.
- FÁBRY, Valér. Ekologická odpovědnost (1. část). Správní právo 3/1988, s. 129–144.
- FAJNOR, Vladimír: Ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organisace správy, Praha 1921.
- FALTUS, Jozef a PRŮCHA, Václav. Hospodářské dějiny. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1992, 143 s.
- FRITZ, Jozef: Ministerstvo unifikace v prvom desaťročí republiky, Praha 1928.
- GAWRECKÁ, Marie. Němci ve Slezsku 1918–1938. Opava: ÚHV FPF Slezské univerzity v Opavě, 2002, 316 s.
- GRONSKÝ, Ján, Komentované dokumenty k dějinám Československa III 1960–1989, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2007.
- GROSPÍČ, J., KADEŘÁBKOVÁ, J., KOUŘILOVÁ J., MATES, P., POSTRÁNECKÝ J., SLEPIČKA, A., SVOBODA, K., TOTH P., TRHLÍNOVÁ, Z., WOKOUN, R. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. IFEC, Praha 2001, 264 s.

- GROSPÍČ, Jiří, CHOVANEC, Jaroslav a VYSOKAJ, Juraj. Košický vládní program-program budování lidově demokratického Československa: stud. materiál pro učitele a aspiranty dějin MDH [mezinárodního dělnického hnutí] a KSČ na vysokých školách. 1. vyd. Praha: SPN, 1977.
- HAJN, Petr et al. Hospodářské právo: doplňková skripta. 1. vyd. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1989.
- HANDRLICA, Jakub: Právní úprava elektrifikace a všeužitečných elektrárenských podniků ve správním právu první ČSR. Právněhistorické studie 40, 2009, s. 459–485.
- HLADÍK, Jan: Bytová politika Československé republiky ve 20. letech 20. století. Historický obzor. Časopis pro výuku dějepisu a popularizaci historie 11–12/XXIX, 2018, s. 268–279.
- HOETZEL, Jiří: Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny. Právník 1/LXII, 1923, s. 23–35.
- HOLEC, František: Zápas o Velkou Prahu. Pražský sborník historický 5, 1969–1970, s. 117–136.
- HORÁK, Ondřej: Pozemková reforma meziválečná. In: Encyklopedie českých právních dějin. V. svazek, ed. Karel Schelle, Jaromír Tauchen, Plzeň 2016, s. 640–648.
- HORÁK, Ondřej. Pozemková reforma po 2. světové válce. In: Encyklopedie českých právních dějin. V. svazek, ed. Karel Schelle, Jaromír Tauchen, Plzeň 2016, s. 649–653.
- HORSKÁ, Pavla, MAUR, Eduard a MUSIL, Jiří. Zrod velkoměsta: urbanizace českých zemí a Evropa. 1. vyd. Praha: Paseka, 2002, 352 s.
- HORVÁTHOVÁ-HOLOMKOVÁ, Jana: Dílčí příspěvek k zamýšlení nad povahou a působením zákona č. 117/1927 Sbn., o potulných cikánech ze zorného úhlu současných znalostí v oblasti romistiky a sociální práce (Na základě nepublikovaných písemných i ústních pramenů). In: Milý Bore... Profesoru Ctiboru Nečasovi k jeho sedmdesátým narozeninám věnují přátelé, kolegové a žáci, Brno 2003, s. 311–319.
- Hospodářství ČSR na jaře 1946. Sborník národohospodářských statí, Praha: Svoboda, 1946.
- HROMADA, Jiří, ed. a kol. Právnícký slovník. 3. vyd. Praha: Orbis, 1972, 1. díl.
- JAKUBEC, I., EFMERTOVÁ, M., SZOBI, P., ŠTEBMERK, J. Hospodářský vývoj českých zemí v období 1848–1992, Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2008.
- JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost, Praha 2005.
- JECH, K. Probuzená vesnice. K dějinám revoluce na našem venkově. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1963.

- Jihočeské pohraničí dnes, in *Lidé a země* 10/1988, s. 440–445.
- KALINOVÁ, Lenka. *K sociálním dějinám Československa v letech 1969–1989*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Národohospodářská fakulta, 1999, 102 s. *Studie z hospodářských dějin*, č. 12.
- KAPLAN, K. *Československo v letech 1953–1966*, Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1992.
- KAPLAN, K. *Československo v poválečné Evropě*, Praha: Karolinum 2004.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918–1938)*. Díl druhý. *Československo a české země v krizi a v ohrožení (1930–1935)*. Praha Libri, 2002, 577 s.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918–1938)*. Díl první. *Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha: Libri, 2000, 571 s.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918–1938)*. Díl třetí. *O přežití a o život (1936–1938)*. Praha: Libri, 2003, 803 s.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *Malé dějiny československé (1867–1939)*. Praha: Dokořán, 2008, 502 s.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918–1938)*. Díl I. Praha 2003.
- KERNER, Antonín. *Národohospodářsko-organizační funkce národních výborů (Zamyšlení nad novelou zákona o národních výborech)*, *Správní právo* 8/1988, s. 449–458.
- KINDL, Milan a DAVID, Ondřej. *Úvod do práva životního prostředí: soukromoprávní aspekty ochrany [i.e. ochrany] životního prostředí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 223 s. *Právnícké učebnice*.
- KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918: vznik Československa*. Litomyšl: Paseka, 1998. 279 s.
- KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon: komentář*, Praha 2016.
- KOL. VI. *Celostátní konference k prohloubení součinnosti územního a oblastního plánování při přípravě dlouhodobých výhledů a střednědobých plánů*. Dům techniky ČSTVS Praha, 1986, 248 s. Číslo publikace: 57-486-86.
- KOVAŘÍK, Miroslav. *Oblastní správa a oblastní plánování*. 1. vyd. Praha: Ústav st. správy, 1970. *Studie a informace Ústavu st. správy v Praze*, roč. 4/1969.
- KRÁLÍK, Lukáš. *Český zemský zákoník*. *Právník* 9/CLVI, 2017, s. 783–798.
- KRÁLÍK, Lukáš. *Moravský zemský zákoník (1848–1948)*. *Moderní dějiny*. Časopis pro dějiny 19. a 20. století 2/XXIV, 2016, s. 97–113.
- KRÁLÍK, Lukáš. *Podkarpatská Rus a publikace právních předpisů*. *Správní právo* 1/L, 2017, s. 29–43.
- KRÁLÍK, Lukáš. *Sbírka zákonů a publikace předpisů po roce 1918*. *Právník* 3/CLIX, 2019, s. 307–328.

- KRÁLÍK, Lukáš. Slovenské sbírky a publikace právních předpisů. *Právní obzor* 1/CII, 2019, s. 3–21.
- KREJČÍ, Jaroslav. *Moc nařizovací a její meze*, Praha 1923.
- KUČERA, Bohumil aj. *Rozvoj státní ochrany přírody: Prognóza do roku 2000*. Praha: Ústav pro výzkum kultury, 1986.
- KUDRNA, Augustin, ed., LUŽANSKÝ, Ladislav, ed. a SUM, Antonín, ed. *Koncepční přístupy k řešení ekologických a technologických problémů životního prostředí v jednotlivých resortech*. 1. vyd. Praha: SZN, 1989. *Studijní podklady a informace k životnímu prostředí / Min. vnitra a životního prostředí ČR; Čís. 4/1989*.
- KUTTA, František a kol. *Teorie a praxe sociálního plánování a programování v ČSSR*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1980.
- KVAČEK, Robert. *Nad Evropou zataženo. Československo a Evropa 1933–1937*. Praha: Svoboda, 1966, 450 s.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006, 169 s.
- LACINA, Karel a ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001, 115 s.
- LACINA, Vlastislav, SLEZÁK, Lubomír. *Hospodářský vývoj první ČSR v novější historické literatuře* In: *Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii*. Sborník referátů přednesených na kolokviu. Praha: Historický ústav AV ČR, 1997.
- LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud ČSR a zmocňovací zákony*. In: *Odras německého národního socialismu ve třicátých letech v Československu a ve státech střední Evropy*. Sborník z kolokvia pořádaného katedrou dějin státu a práva Právnické fakulty MU, The European Society for History of Law a Moravským zemským archivem v Brně), Ostrava – Brno 2013, s. 151–163.
- LAŠTOVKA, Karel. *Plná moc ministra s plnou mocí pro správu Slovenska*. Sborník věd státních a právních XXII, 1922, s. 392–402.
- LUKEŠ, Zdeněk. *Československé správní právo: obecná část*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1981, 301, [1] s.
- MAIER, K. *Poevropšťování českého plánování?* In: *Urbanismus a územní rozvoj*. ÚUR Brno 2010, 5/2010, s. 109–115.
- MALÍK, Zdeněk. *Urbanizace a rozvoj systému osídlení*. 1. vyd. Praha: Výzkumný ústav výstavby a architektury, 1976.
- MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přepracované vydání. V nakl. Leges 1. vyd. Praha: Leges, 2010, 640 s.

- MATES, Pavel a kol. Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, 196 s.
- MATES, Pavel, Vývoj volebního práva v letech 1945–1989, In: MALÝ, Karel, ed. a SOUKUP, Ladislav, ed. Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989: [sborník příspěvků. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2004, 914 s.
- MATOUŠEK, Vladimír a kol. Dosavadní vývoj a tendence rozvoje sídel v ČSSR: studie s přihlédnutím k vývoji v zahraničí. 1. vyd. Brno: Výzkumný ústav výstavby a architektury, 1986.
- MATOUŠEK, Vladimír. Soudobé tendence rovnoměrnosti a koncentrace osídlení v kapitalistických a socialistických zemích (II. část). Sociologický časopis 6/1966, s. 792–802.
- MERTA, Andělín: Vývoj pražské městské správy od roku 1922 do roku 1945. Období od vytvoření Velké Prahy do německé okupace. Pražský sborník historický 9, 1975, 147–195
- MILOTA, Josef et al. Oblastní plánování. 3. přepracované vydání, v SPN 2. vyd. Praha: SPN, 1986.
- MOLDAN, Bedřich, ed. a kol. Životní prostředí České republiky: vývoj a stav do konce roku 1989. 1. vyd. Praha: Academia, 1990, 281 s.
- MUSIL, Jiří. Urbanizace v socialistických zemích. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1977.
- MUSIL, Jiří. Vývoj a plánování měst ve střední Evropě v období komunistických režimů. Sociologický časopis 3/2001, s. 275–296.
- NEČAS, Ctibor: První opatření na Moravě a ve Slezsku podle zákona č. 117/1927 Sbnz: zákaz vstupu tzv. potulných cikánů do některých regionů a obcí. Sborník prací Filozofické fakulty Ostravské univerzity. Historie (=Acta Facultatis Philosophicae Universitatis Ostraviensis. Historica) 9, 2002, s. 17–26.
- NĚMCOVÁ, Ingeborg a ŽÁK, Milan. Hospodářská politika. Vyd. 1. Praha: Grada, 1997, 231 s.
- NOVOTNÁ, Dana: Stavební ruch za 1. republiky. In: Dějiny staveb 2017. Sborník příspěvků z konference Dějiny staveb, Plzeň 2017, s. 277–288.
- NOVOTNÝ, Josef. Poskytování služeb občany v provozovných socialistických organizací. Správní právo 5/1988, s. 281–285.
- OLIVOVÁ, Věra. Dějiny první republiky. Praha: Karolinum, 2000, 355 s.
- PACNER, Karel. Osudové okamžiky Československa. Praha: Nakladatelství BRÁNA, 2012, 720 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, 1152 s.
- PEROUTKA, Ferdinand. Budování státu 1–2. Praha: Academia, 2003, 867 s.
- PEROUTKA, Ferdinand. Budování státu 3–4. Praha: Academia, 2003, 961 s.

- PETRÁŠ, René. Menšiny v meziválečném Československu: právní postavení národnostních menšin v první Československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2009, 437 s.
- POTUŇČEK, Jakub. Československá státní politika bydlení. Mezi cílevědomostí a náhodou. In: ČERNOUŠKOVÁ, Dagmar a kol. Jak jsme chtěli bydlet. Bytová politika Československa 1918–1938, Praha 2018, s. 16–25.
- Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ; Rezoluce k aktuálním otázkám jednoty strany: schváleno na plenárním zasedání ÚV KSČ v prosinci 1970. 5. vyd. Praha: Svoboda, 1988.
- Právo a životní prostředí I. Praha: Dům techniky ČSVTS, 1989, 255 s.
- PRŮCHA, Václav a kol. Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992, 2. díl Období 1945–1992. Brno: Doplněk, 2009. 2 sv.
- PŮLPÁN, Karel. Nástin českých a československých hospodářských dějin do roku 1990. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1993. 2 sv. (302 s., s. 303–578).
- RENDL, Václav a kol. Národohospodářské plánování II. 1. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1988, 206 s.
- RICHTA, Radovan a kol. Civilizace na rozcestí: společenské a lidské souvislosti vědeckotechnické revoluce. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1966, 236, [20] s.
- ROZSYPAL, Kurt a kol. Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování, Praha: Nakladatelství technické literatury, Vydavatelstvo technickej a ekonomickej literatúry, 1979.
- ROZSYPAL, Kurt. Československé národní hospodářství po 2. světové válce. 1. vyd. Praha: Orbis, 1974, 143, [2] s.
- ROZSYPAL, Kurt. Dvacet pět let vývoje čl. ekonomiky a jejího plánovitého řízení, Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1974.
- RŮŽEK, Josef. Koncepce péče o životní prostředí na území ČSR. 1. vyd. Praha: SNTL, 1989.
- RYCHTAŘÍK, Rudolf. Územní proporce v hospodářství řízeném národními výbory. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1968.
- ŘEZNÍČEK, Jiří aj. Národní hospodářství ČSSR a hospodářská politika KSČ: Učební pomůcka. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1983.
- SEKANINA, Milan. Hospodářský vývoj v Československu v letech 1971–1975, v období páté pětiletky. In: Národohospodářský obzor 1/2006. Munipress MU Brno, 2006. s. 79–90. ISSN 1804-1663.
- SHELLE, Karel. Určující vliv komunistické strany Československa v procesu demokratizace a zdokonalování státní správy (II. část – vývoj národních výborů). Správní právo 4/1986, s. 193–213.
- SHELLE, Karel. Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938), Praha 2006.

- SCHELLE, Karel. Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948, Praha 2002.
- SCHREIER, Pavel: Naše dráhy ve 20. století. Pohledy do železniční historie, Praha 2010.
- SLEPIČKA, Alois. Venkov a/nebo město: lidé, sídla, krajina. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1981, 367 s.
- SLEZÁK, Lubomír. Role pachtu v zemědělství českých zemí v první polovině dvacátého století. Praha. Moderní dějiny 4/1996.
- SOUKUP, Ladislav. Snahy o regulaci tuláckého života Cikánů v prvním desetiletí ČSR. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1, 2013, s. 117–132.
- STANĚK, T., Odsun Němců z Československa 1945–1947. Vyd. 1. Praha: Academia – Naše vojsko, 1991, 536 s.
- SUCHÁNEK, Jaroslav. Národní výbory a rozvoj zemědělské výroby. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1985, 167 s.
- SUM, Antonín, ed., KUDRNA, Augustin, ed. a LUŽANSKÝ, Ladislav, ed. Analýza stavu a koncepční přístupy k řešení problémů životního prostředí v jednotlivých krajích ČSR. 1. vyd. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1989.
- ŠAMAN, Zdeněk. Prostorová ekonomie. 1. vyd. Praha: ČVUT, 1981.
- ŠAMAN, Zdeněk. Vztah územního plánování k oblastnímu plánování. Národní výbory 15/1969, s. 7–8.
- ŠEBEK Jaroslav. Národnostní problémy první ČSR v historiografické reflexi (Stav ke konci 20. století). In: Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii. Sborník referátů přednesených na kolokviu. Praha: Historický ústav AV ČR, 1997.
- ŠILAR, Jiří a BÖHM, Antonín. Vodní zákon a souvisící předpisy. 2. vyd. Praha: SZN, 1977.
- ŠIMANDL, Milan. Právní rámec pražské asanace. Právněhistorické studie 47/2, 2017, s. 73–93.
- ŠKODA, Václav. Národní výbory: základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Praha: Svoboda, 1975.
- ŠOUŠA, Jiří. Obecní majetek v Čechách 1848–1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848–1938. Praha 2009.
- ŠTEMBERK, Jan. Fenomén cestovního ruchu. Možnosti a limity cestovního ruchu v meziválečném Československu. Pelhřimov 2009.
- ŠULC, Zdislav. Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945-1995. Vyd. 2., v Doplnku 1. Brno: Doplněk, 1998. 117 s.
- Tachovský experiment, Národní výbory 44/1978, s. 6–8.
- TAUCHEN, Jaromír. Ermächtigungsgesetzgebung in der Tschechoslowakei. Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 2/VIII, 2018, s. 428–440.



- TOPINKA, Jiří. Zapomenutý kraj. České pohraničí 1948–1960 a takzvaná akce dosídlení, V Komplex odsunu. Vysídlení Němců a české pohraničí po roce 1945. Soudobé dějiny č. 3–4/2005.
- TŮMOVÁ, Vanda. Pražské nouzové kolonie. Praha: Ústav pro etnografii a folkloristiku ČSAV, 1971, 163 s.
- URBANOVÁ, Katarína. Vznik ministerstva pre správu Slovenska. Historický časopis 2/XIX, 1971, s. 199–221.
- Územní aspekty úmrtnosti obyvatelstva v Československu. Praha: Terplan, 1990.
- VALOUCH, Josef a kol. Ekonomika oblastí. 1. vyd. Praha: SPN, 1973, 245 s.
- VANĚK, Miroslav. Nedalo se tady dýchat: ekologie v českých zemích v letech 1968 až 1989. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR v nakl. Maxdorf, 1996. Historia nova, sv. 9.
- VOJÁČEK, Ladislav. První československý zákon. Pokus o opožděný komentář, Praha 2018.
- VOPÁLKA, Vladimír, ed. Místní státní správa. Praha: Ústav státní správy, 1987.
- VOŽENÍLEK, Jiří. K otázkám vývoje sídelních struktur v ČSR. In: Architektura ČSR 4/1987, s. 376–381.
- VRÁNA, Filip, SCHELLE, Karel: Vznik Velkého Brna, Ostrava 2011.
- WOKOUN, René a kol. Příprava České republiky na využívání strukturálních fondů. Druhé aktualizované vydání. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 1998, 85 s.
- WOKOUN, René et al. The Support of Regional and Municipal Policy in the EU. Expert study – programme Phare, No.: CZ9304-01-01-07. Institute of Regional Science and Public Administration, University of Economics, Prague, June 1996, 128 p.
- WOKOUN, René, LUKÁŠ, Zdeněk a KOUŘILOVÁ, Jana. Výkladový slovník regionální a strukturální politiky Evropské unie. 1. vyd. Praha: IFEC, 2002, 165 s.
- WOKOUN, René. The Regional Policy of the Czech Republic in the Period of Preparation for the Accession to the European Union. Sborník anotací. XX. Jubilejní sjezd České geografické společnosti: Evropská integrace – česká společnost a krajina. ČGS, UJEP, Ústí nad. Labem, 2002.
- WOKOUN, René, ed., MATES, Pavel, ed. a COGAN, Rudolf. Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Praha: Linde, 2006. 351 s.
- WOKOUN, René, MATES, Pavel, KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a kol. Základy regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 474 s.
- WOKOUN, René. Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2003, 326 s.

- WOKOUN, René, Pavel MATES a Petr ČECHÁK. Legal and Regional Aspects of Structuring of the Czech Republic. In: Ivana VAŇKOVÁ. Proceedings of the 13th International Scientific Conference Public Economics and Administration 2019. 1. vyd. Ostrava: VSB – Technical University of Ostrava, 2019, s. 423–434, 444 s.
- WOKOUN, René. Vývoj české regionální politiky v první polovině devadesátých let dvacátého století. In: KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V. XXIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. 1. elektronické vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 58–64.
- ZAVACKÁ, Katarína: Zmocňovací zákonodarstvo v Československu v období rokov 1918–1939. In: Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu: sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. JUDr. Bohumilu Baxovi, ed. Karel Schelle, Brno 1993, s. 255–260.
- ZŘÍDKAVESELÝ, František: Soustavná elektrizace Moravy a Slezska 1918–1955. Do připojení poslední obce, Brno 2013.
- ŽÁK, Milan, ed. a kol. Velká ekonomická encyklopedie. 2. rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002, 887 s.

## **Prameny práva a další dokumenty**

- ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- ústavní zákon č. 143/1968, o československé federaci
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- zákon č. 35/1967 Sb., o opatření proti znečišťování ovzduší, který však měl četné nedostatky
- zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu
- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře
- zákon ČNR č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
- zákon č. 63/1958 Sb., o druhém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Republiky československé
- zákon č. 67/1989 Sb., o národohospodářském plánování
- zákon č. 69/1976 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1976–1980 (zákon o šestém pětiletém plánu)

- zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech  
zákon č. 75/1976 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu  
zákon č. 81/1986 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1986–1990 (zákon o osmém pětiletém plánu)  
zákon č. 83/1966 Sb., o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky  
zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování  
zákon č. 88/1988 Sb., o státním podniku  
zákon č. 101/1971 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1971 až 1975 (zákon o pátém pětiletém plánu)  
zákon č. 115/1988 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech  
zákon č. 122/1981 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky na léta 1981–1985 (zákon o sedmém pětiletém plánu)  
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích  
zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)  
zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze  
zákon č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy  
zákon č. 138/1973 Sb., o vodách  
zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování  
zákon č. 165/1960 Sb., o třetím pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky  
zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí  
zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu  
zákon č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky (zákon o pětiletém plánu)  
zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí  
zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje  
zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb.  
zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí

- zákon č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání
- nařízení vlády ČSR č. 1/1988 Sb., o prodeji zboží a poskytování jiných služeb občanů na základě povolení národního výboru
- nařízení vlády ČSR č. 138/1983 Sb., kterým se mění a doplňuje nařízení vlády České socialistické republiky č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice
- nařízení vlády ČSR č. 151/1989 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice
- nařízení vlády ČSR č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v České socialistické republice
- nařízení vlády ČSR č. 38/1970 Sb., o ekonomických nástrojích k zabezpečení oblastní proporcionality
- nařízení vlády ČSR č. 91/1988 Sb., kterým se mění a doplňuje nařízení vlády Československé socialistické republiky č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství
- vládní nařízení č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství
- vyhláška federálního ministerstva financí, ministerstva financí České socialistické republiky, ministerstva financí Slovenské socialistické republiky a předsedy Státní banky československé, č. 172/1980 Sb., kterou se mění vyhláška federálního ministerstva financí, ministerstva financí České socialistické republiky, ministerstva financí Slovenské socialistické republiky a předsedy Státní banky československé č. 160/1976 Sb., o finanční a úvěrové pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě
- vyhláška ministerstva financí ČSR č. 99/1970 Sb., o finanční pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v pohraničí
- vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky a ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky č. 69/1986 Sb., kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 62/1970 Sb., o poskytování náborových příspěvků a jiných výhod doosídlencům ve vymezeném území pohraničí
- vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí České socialistické republiky a ministerstva zemědělství a výživy České socialistické republiky, č. 149/1970 Sb., o poskytování náborových příspěvků a jiných výhod doosídlencům v sokolovské oblasti
- vyhláška ministerstva práce a sociálních věcí ČSR a ministerstva zemědělství a výživy ČSR, č. 62/1970 Sb., o poskytování náborových příspěvků a jiných výhod doosídlencům ve vymezeném území pohraničí
- vyhláška federálního ministerstva financí a Ústřední rady Československého Revolučního odborového hnutí o fondu kulturních a sociálních potřeb
- Smlouva o Evropské unii, 1992
- Smlouva o Evropském společenství (Smlouva o založení ES)

- nařízení Evropské komise č. 1528/1994  
nařízení Evropské komise č. 2760/1998  
nařízení Rady (EC) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova ze Zemědělského podpůrného a záručního fondu a měnící a zrušující některá nařízení  
nařízení Rady EU č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech  
nařízení Evropského parlamentu a Rady (EC) č. 1261/1999 o Evropském fondu regionálního rozvoje  
nařízení Evropského parlamentu a Rady (EC) č. 1262/1999 o Evropském sociálním fondu  
nařízení Rady (EC) č. 1263/1999 o Finančním nástroji pro podporu rybařství.  
nařízení Rady (EC) č. 1264/1999 měnící nařízení (ES) č. 1164/94 o založení Fondu soudržnosti  
nařízení Rady (EC) č. 1265/1999 měnící přílohu II k nařízení Rady (EC) č. 1164/94 o založení Fondu soudržnosti  
nařízení Rady (EC) č. 1266/1999 o koordinaci pomoci žadatelským státům v rámci předvstupní strategie  
nařízení Rady (EC) č. 1267/1999 vytvářející nástroj pro strukturální politiku pro předvstupní fázi (ISPA)  
nařízení Rady (EC) č. 1268/1999 o podpoře Společenství pro předvstupní opatření pro rozvoj zemědělství a venkova v žadatelských státech střední a východní Evropy v předvstupním období (SAPARD)  
nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1783/1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj  
nařízení Evropského parlamentu a Rady 1784/99 o Evropském sociálním fondu (ESF)  
nařízení Komise 1159/2000 o informačních a propagačních opatřeních, která mají být prováděna členskými státy v souvislosti s pomocí ze SF  
nařízení Komise 1685/2000, týkající se způsobilosti výdajů na činnosti spolufinancované strukturálními fondy  
nařízení Komise 438/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady 1260/1999 ohledně řídicích a kontrolních systémů pro pomoc poskytovanou v rámci strukturálních fondů  
nařízení Komise 448/2001, kterým se stanoví podrobná pravidla pro provádění nařízení Rady 1260/1999 ohledně postupu při provádění oprav financování pomoci poskytované v rámci SF  
směrnice Rady a Evropského parlamentu 42/2001 o ohodnocování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí  
směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

## Usnesení vlády, důvodové zprávy k zákonům a další dokumenty

usnesení vlády ČR č. 292/1991

usnesení vlády ČR č. 759 z 30.12.1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády

usnesení vlády ČR č. 148/1994 (opatření k řešení situace v okresech s největší nezaměstnaností, tj. Znojmo, Bruntál, Nový Jičín a Louny)

usnesení vlády ČR č. 765 o programech podpory malého podnikání ze dne 20. prosince 1995

usnesení vlády ČR č. 235 ze dne 8. 4.1998; Zásady regionální politiky vlády České republiky

usnesení vlády ČR č. 713 ze dne 14. července 1999

usnesení vlády ČR č. 40 ze dne 11. ledna 1999

usnesení vlády ČR č. 714/1999 ze 14. července 1999

usnesení vlády ČR č. 769/1999

usnesení vlády ČR č. 1140/1999 z 27. října 1999

usnesení vlády ČR č.14/2000 z 5. ledna 2000

usnesení vlády ČR č. 102/2002 ze dne 23. 1. 2002 k dokončení přípravy programových dokumentů a určení řídicích a platebních orgánů pro využívání strukturálních fondů a Fondu soudržnosti

usnesení vlády ČR č. 1257 ze dne 11. prosince 2000

usnesení vlády ČR č. 149/2003

důvodová zpráva k zákonu č. 145/1970 Sb., o národohospodářské plánování.

důvodová zpráva k zákonu č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami

důvodová zpráva k zákonu č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

důvodová zpráva k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

důvodová zpráva k zákonu č. 69/1967 Sb., o národních výborech

důvodová zpráva k zákonu č. 83/1966 Sb., o čtvrtém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky

důvodová zpráva k zákonu ČNR č. 115/1988 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech

důvodová zpráva k zákonu ČNR č. 173/1989 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky

důvodová zpráva k zákonu ČNR č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci a působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

- Agenda 2000. Náročné úkoly pro rozšíření. Evropská komise, 1997, 31 s.
- Akt o jednotné Evropě. Ústav mezinárodních vztahů. Praha 1993, 36 s.
- Asociace mezi Evropským společenstvím a Českou republikou. Victoria Publishing a.s., Praha, 1994, 77 s.
- Hlavní směry zdokonalování plánovitého řízení národního hospodářství: podkladový materiál k jednání ÚV KSČ. Praha: St. komise pro řízení a organizaci, 1965
- katalog k výstavě „100 let proměn hranic našich regionů“ (dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/100-let-promen-hranic-nasich-regionu.aspx>)
- Metodické a systémové zásady zpracování sektorových operačních programů. Strukturální fondy, svazek 8. MMR ČR, Praha, 2000, 157 s.
- Metodické pokyny Státní plánovací komise pro vypracování státního plánu rozvoje národního hospodářství (č. 55/1965 Sb.)
- Národní rozvojový plán 2004–2003. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, únor 2003, 289 s.
- Národní rozvojový plán ČR. Hlavní část. Návrh. Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha, červen 2001, 213 s.
- opatření č. OP13/99, k zavedení klasifikace územních statistických jednotek, uveřejněno v částce 33/1999 Sb.
- opatření vlády České socialistické republiky č. 12/1970 Ú.v., k realizaci ekonomických nástrojů k zabezpečení oblastní proporcionality
- programové prohlášení vlády z 24. dubna 1968, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1960-1990-cssr/oldrich-cernik-1/ppv-1968-cernik1.pdf>
- protokol o snížení emisí síry přecházející hranice států nejméně o 30 % k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států
- Rudé právo 18. dubna 1969, s. 1, dostupné z <http://archiv.ucl.cas.cz/index.php?path=RudePravo/1969/4/18/1.png>
- stenoprotokol z 23. schůze Národního shromáždění ČSSR ze dnů 24. a 25. dubna a z 2. května 1968, dostupné z <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023014.htm>, <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023022.htm> a <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/023schuz/s023028.htm>
- Stateaidguidelines; OJEC C74
- Strategie regionálního rozvoje ČR. Usnesení vlády ČR č. 682 ze dne 12. července 2000
- usnesení Evropského parlamentu ze dne 26.10.1990 o prostorovém plánování Územní plánování a urbanismus, č. 3, 1991, příloha





## VĚCNÝ REJSTŘÍK

*Poznámka: Písmeno „n“ za číslem stránky znamená, že se o hesle pojednává na jedné nebo několika následujících stránkách.*

1. republika 49, 51  
XIV. sjezd KSČ 90n, 95, 125, 138

### A

administrativní členění státu 49, 54,  
60, 80  
– – –, kraje 68, 80, 97, 121, 144, 150,  
165, 169, 181, 189, 190, 192, 211  
– – –, obce 60, 80  
– – –, okresy 54, 68, 80, 150, 177,  
179

### B

bytová politika 27  
– výstavba 26, 74, 80, 84, 97, 104n,  
112n, 151, 159, 161

### C

centralizace 69, 152

### D

decentralizace sídelní struktury 153  
definice „československého ná-  
roda“ 48n  
dekrety prezidenta republiky 61, 62,  
63  
demokratický centralismus 69, 79n,  
95, 96  
dominantní průmyslové sektory  
v Československé republice 51n

doosídlování pohraničí 104n, 212  
dopady světové hospodářské krize na  
ekonomické, sociální a politické  
vztahy 12, 17, 55n, 62  
doprava 51n, 71, 85, 143, 157

### E

ekonomické a politické vize a jejich  
implementace v Československé  
republike 141, 195n  
ekonomické a sociální disparity  
v rámci území Československé  
republiky 9, 50  
elektrifikace 39n, 64, 156

### H

hospodářství 8, 32, 62, 172

### K

konfiskace majetku 30, 31, 59, 62n  
Košický vládní program a regionální  
politika 59n

### L

lázeňství 21

### M

meliorace 42n, 49, 55n  
menšiny 22, 49, 55n

meziregionální rozdíly 144, 164, 175,  
181, 188, 192  
místní hospodářství 75, 102

## N

národní majetek 67, 74, 80  
– reformy 1954 73  
– – 1960 80n, 100  
– – 1967 85, 100  
– výbor 11, 59n, 67n, 100an, 158,  
167n, 195, 211, 214  
národohospodářské plánování 90,  
95n, 98, 110, 114n, 141, 146,  
153n, 162, 167, 210, 211, 214

## O

oblastní plánování 8, 95n, 100, 117,  
141n, 153n, 156, 159, 164n, 167n  
– proporcionalita 103n, 160, 195,  
212, 215  
odsun 59n, 103, 150, 195  
odvětví 51, 96n, 147, 164n, 170, 186  
ochrana nájemníků 28

## P

pětiletka 65, 67, 77, 82, 84, 91, 130,  
153, 156, 158, 159, 161n, 166  
plánovité řízení hospodářství 79n,  
90, 95n, 212, 215  
– – –, dvouletý plán 64n, 155  
– – –, pětiletý plán viz pětiletka  
– územní plánování viz územní  
plánování  
plánovitě řízený urbanistický roz-  
voj 153  
pohraniční pásmo 20  
– regiony/oblasti 44, 48, 55n, 166,  
186  
politické diskuze 10, 65, 147n, 171

posilování pravomocí národních  
výborů 97n, 100n  
poškození životního prostředí  
a jeho ochrana 75n, 125n, 147  
pozemková reforma 30, 32, 49n, 195  
právní úprava vypouštění odpadních  
vod 135, 138  
prognóza 121, 149, 151n, 165 n, 169  
proporcionalita 85, 96  
–, oblastní viz oblastní proporcio-  
nalita  
prostorové vztahy 143  
průmysl 47n, 52, 55, 122, 156, 162n  
přínos rozvoje železniční výroby, ze-  
jména na Slovensku 33n, 52n, 57  
– založení Národní banky českoslo-  
venské v roce 1926 51n

## R

reformy 49n, 70, 78, 158, 175n, 195  
– daňové 21  
– pozemkové 30, 49n, 62  
– správní 13, 54n, 68  
regionální politika 9n, 47n, 89n,  
175n

## S

samospráva 14, 54, 85, 182, 188  
sídlní regionální aglomerace 121n  
– struktura 114n, 121, 148, 149n,  
163  
silniční síť 37, 38  
slabé české regiony 64, 70, 94, 177,  
186  
slučování obcí 123n, 173  
správní reformy 13, 54n, 158  
Státní plánovací komise 96, 110, 160,  
167n  
stavební ruch 23n

středisková obec 124, 150, 152n, 173  
 – soustava osídlení 119, 121, 123n,  
 152, 195

– –, poškozování / ochrana viz  
 poškozování životního prostředí  
 a jeho ochrana

## U

urbanizace 120n  
 Ústava 9. května 66  
 územní koncentrace 148  
 – plánování 77, 114n, 141n, 154,  
 156n, 172, 174  
 – rozvoj 92n, 107, 145, 151, 168

## V

vnitřní periferie 122, 173, 192  
 volby 54n, 60, 64, 65, 73, 124, 181  
 volební kampaň 91  
 vývoj míry nezaměstnanosti v letech  
 1918–1945 33, 38, 55n  
 význam internacionalizace českoslo-  
 venských průmyslových podniků  
 a bank 51n

## Z

zákonodárství 11n, 14, 23n, 65n, 161  
 zásada rovnoměrného ekonomického  
 rozvoje 68, 94, 109  
 zásady obsažené v prosincové ústavě  
 přijaté v roce 1920 48n  
 zemědělský půdní fond (a jeho  
 ochrana) 77, 132, 173  
 znárodnění 32, 62, 63  
 znečišťování ovzduší 125n, 210, 214

## Ž

železnice 33n, 52, 57n  
 živelné pohromy 43  
 životní prostředí 63, 99, 116

