

The image shows a map of the Czech Republic with various colored lines representing historical borders. A large area in the southwest is shaded with red diagonal lines. A text box in the top right corner contains the title and author's name.

HISTORICKÉ HRANICE A PROCES POLARIZACE PROSTORU V ČESKU

Tomáš Burda

Monografie byla zpracována v rámci grantového projektu excelence v základním výzkumu GA ČR P410/12/G113 „Výzkumné centrum historické geografie“. Autor tímto děkuje za podporu.

Recenzenti:

Doc. RNDr. Daniel Gurňák, PhD.

Mgr. Pavel Raška, Ph.D.

Historické hranice a proces polarizace prostoru v Česku

Tomáš Burda

Vydalo Nakladatelství P3K s. r. o.

Zpracování map a grafických prvků:

Iveta Čtveráková, Martina Hupková, Zbyněk Janoušek

Vydání první

Praha 2016

© Tomáš Burda, 2016

ISBN 978-80-87343-63-0 (e-kniha – PDF)

Obsah

1. Úvod	5	4.2.3.1. Horažďovice	66
1.1. Cíle a výzkumné otázky	7	4.2.3.2. Planá	67
1.2. Administrativní hranice, reliktní hranice a vnitřní periferie	8	4.2.3.3. Rokycany	67
2. Správní reformy a jejich význam	10	4.2.4. Karlovarský kraj	74
2.1. Stabilita regionálních center	25	4.2.4.1. Locket	74
3. Databáze správních hranic v prostředí geografických informačních systémů (GIS)	28	4.2.4.2. Žlutice	74
3.1. Časově prostorový rámec a použité prameny a podkladové mapy	32	4.2.5. Ústecký kraj	75
3.2. Využití a úpravy datových podkladů v prostředí GIS	38	4.2.5.1. Podbořany	75
3.3. Specifická území	38	4.2.5.2. Kadaň	75
3.4. Výsledné vymezení územních jednotek v GIS	41	4.2.5.3. Česká Kamenice	86
4. Vnitřní periferie při správních hranicích v Česku (identifikace a analýza)	43	4.2.6. Liberecký kraj	86
4.1. Identifikace zájmových území	44	4.2.6.1. Dubá (Doksy)	86
4.2. Jednotlivá zájmová území a jejich analýza	49	4.2.6.2. Železný Brod	87
4.2.1. Středočeský kraj	49	4.2.6.3. Jablonné v Podještědí	87
4.2.1.1. Čáslav	49	4.2.7. Královéhradecký kraj	94
4.2.1.2. Jesenice	58	4.2.7.1. Rokytnice v Orlických horách	94
4.2.1.3. Březnice	58	4.2.7.2. Sobotka	94
4.2.1.4. Mnichovo Hradiště	58	4.2.7.3. Nový Bydžov	95
4.2.2. Jihočeský kraj	59	4.2.8. Pardubický kraj	95
4.2.2.1. Blatná	59	4.2.8.1. Žamberk	95
4.2.2.2. Mladá Vožice	59	4.2.8.2. Moravská Třebová	106
4.2.2.3. Dačice	66	4.2.9. Kraj Vysočina	107
4.2.3. Plzeňský kraj	66	4.2.9.1. Ledec nad Sázavou	110
		4.2.9.2. Bystřice nad Pernštejnem	110
		4.2.9.3. Chotěboř	111
		4.2.9.4. Humpolec	122
		4.2.9.5. Jemnice	122

4.2.10. Další výzkumy prováděné v zájmových územích	123	Seznam literatury a použitých pramenů	142
4.3. Zhodnocení a typologie vnitřních periferií	124	Seznam tabulek, map, schémat a grafů	146
4.3.1. Hodnocení perifernosti zájmových území	124	Summary	148
4.3.2. Prostorová diferenciacie zájmových území	126	Introduction	148
4.3.2.1. Indikátory perifernosti	126	Aims of the study	150
4.3.3. Kategorizace zájmových území podle perifernosti	130	Material and methods	151
4.4. Závěrečné shrnutí	134	Results and discussion	152
5. Závěry práce	135	Conclusions	154
5.1. Vyhodnocení a klasifikace vnitřních periferií Česka	135	Rejstřík	157
5.2. Databáze správních hranic a příklady jejího využití	136		
5.2.1. Využití vrstev databáze správních hranic při tvorbě dalších výstupů na příkladu Historického atlasu měst ČR	137		
5.2.2. Další výstupy a výzkumy v oblasti historických správních hranic	140		

1. Úvod

Podstatou této práce je hodnocení vztahu mezi změnou správních/administrativních hranic a perifernosti prostoru, resp. hledání odpovědi na otázku, jaký je význam změn správních hranic v procesu polarizace prostoru na území Česka v období od poloviny 19. století do současnosti a hodnocení těchto procesů s využitím rekonstrukčních map historických/reliktních hranic vytvořených v prostředí GIS. Předkládaná publikace vychází zejména z výzkumů autora realizovaných v rámci zpracování disertační práce „Význam změn správních hranic v procesu formování vnitřních periferií na území Česka od poloviny 19. století“, která byla obhájena na katedře sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy ve studijním programu regionální a politická geografie v roce 2014 (Burda 2014a). Dalšími východisky jsou dlouhodobé aktivity autora při výzkumu polarizace prostoru a zejména problémů rozvoje periferních a příhraničních oblastí a výzkumu formování regionů a územních identit především tvorby rekonstrukčních map především správních hranic zejména po vzniku Československa až do současnosti s časovým přesahem do období vzniku moderní státní správy, jakož i jednotlivých územních sond uskutečněných především při realizaci jednotlivých dílů historického atlasu měst České republiky i dalších projektů zaměřených na rekonstrukci urbánní a příměstské krajiny, vývoj dopravních systémů a proměn administrativního členění. Většina těchto výzkumů se uskutečnila v rámci dlouhodobého projektu Výzkumného centra historické geografie podpořeného grantovou agenturou ČR 2012–2018 ve kterém se spojili odborníci z geografické sekce Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze a z Historického ústavu Akademie věd České republiky, v. v. i.¹ Tento interdisciplinární výzkum se pohyboval

¹ Grantový projekt excelence v základním výzkumu „Výzkumné centrum historické geografie“ (GA ČR č. P410/12/G113) je společným projektem Historického ústavu AV ČR, v. v. i., Praha a Přírodovědecké fakulty UK v Praze. Hlavní řešitelkou projektu je prof. PhDr. Eva Semotanová, DrSc.

na pomezí historické a kulturní geografie, geografii dopravy a krajiny, sociálních a hospodářských dějin i dalších oborů.

Periferie jsou v geografii nejčastěji definovány jako okrajová území s nižší mírou integrace do regionálního systému, problémová území. Identifikovány jsou nejen na základě polohy, ale i řady charakteristik, např. demografické, socioekonomické, sociokulturní povahy (Havlíček a kol. 2005; Havlíček, Chromý 2001; Musil 1988; Musil, Müller 2008). V obecné rovině jsou periferní území výsledkem měnících se vztahů mezi centrem a jeho zázemím. Centrum lze chápat jako v určitém smyslu privilegované místo v prostoru, kde se koncentruje řídicí moc a kontrola, sídlí zde (ústřední) hospodářské, kulturní, politické a jiné instituce a je prakticky nezávislé na dění v periférii. Naproti tomu periferie jsou mocensky a politicky nepriviligované, centrem řízené a centru podřízené a na něm závislé oblasti (Blažek, Uhlíř 2011; Chromý, Janů 2003; Havlíček a kol. 2008), a to v různých měřítkových úrovních. Z hlediska polohy a typu hranic, u kterých leží, lze rozlišit jednak vnější/příhraniční periferie (leží např. v blízkosti státní hranice) a jednak vnitřní periferie (např. v blízkosti hranic administrativních/správních jednotek, především pak krajských hranic; Musil 1988; Musil, Müller 2008). Právě přítomnost a povaha administrativních hranic (jejich funkce, efekty, ovšem i rozdíly v jejich vnímání) mohou být v procesu polarizace prostoru rozhodující, a to jak při identifikaci, tak při překonávání problémů hendikepovaných oblastí. Otázkou je, zda hranice představuje mezní linii působnosti centra, resp. zda poloha při správní hranici umocňuje perifernost území.

Problémem všech správních reforem (v podstatě i regionalizací obecně) je výběr center a určení počtu administrativních jednotek. Až následně se stanovují jejich hranice, tedy určuje se dosah správní působnosti center. Vývoj geografické organizace společnosti, změny vztahů mezi centry a jejich zázemím pak vyvolávají tlak na změny hranic správních regionů v různých oblastech odlišným

způsobem. Záleží nejenom na poloze daného regionu, ale také na jeho postavení v hierarchicky uspořádaném systému. Na území Česka došlo v období po roce 1850 k několika reformám správy na mezoregionální (kraje, župy) i na mikroregionální (okresy) úrovni. Přesto existují téměř neměnné hranice, které byly stabilní po celou dobu tuto dobu a naopak hranice, které se měnily relativně často. Lze tedy vymezit určité „oscilační“ zóny. Ty mohou být dvojího druhu. Jednak jde o oblasti, kde dochází k překrývání působnosti více center, jednak o oblasti, do nichž působnost center nedosahuje (oblasti na okraji systému, či marginální, tedy do systému neintegrováné, případně pouze omezeně; respektive se specifickou správou) (Seidl, Chromý 2010). Z hlediska územní správy je však nutné jednoznačně určit, kterému správnímu centru budou podřízeny. V obou uvedených typech území tak často dochází ke změnám v příslušnosti mezi několika centry. Většinou těmto územím nebyla věnována dostatečná pozornost ze strany příslušného správního centra, a docházelo tak k utváření rozsáhlejších periférií při hranicích regionů nebo k umocňování stávající perifernosti těchto území. Perifernost těchto území lze překonávat na prvním místě zvýšením pozornosti center věnované cíleně těmto územím a dále snižováním negativních bariér a efektů souvisejících s existencí hranic. Význam správních hranic je mnohdy aktéry v území přeceňován, což se může stát brzdou přirozené spolupráce příhraničních regionů. Existence hranice v prostoru by neměla být bariérou pro spolupráci a rozvoj v území (Dokoupil 2011; Dokoupil 2004).

Efekty hranic v Česku byly doposud téměř výlučně zkoumány především v blízkosti státní hranice, a to v kontextu jak teorií hranic, tak periférií (Dokoupil 2011; Havlíček a kol. 2005; Jeřábek, Dokoupil, Havlíček a kol. 2004). Zájem o výzkum hranic a pohraničí byl logický a souvisel především se společenskými změnami po roce 1989 a také s procesem integrace Česka do evropských struktur (Hampl, Dostál, Drbohlav 2007). Navíc převážná část pohraničí prošla v průběhu 20. století mimořádně složitým a specifickým vývojem (výměna velké části obyvatelstva po roce 1945, existence „železné opony“). Je zřejmé, že obdobné přístupy lze aplikovat i při výzkumu správních hranic (zejména krajských) ve vnitrozemí. Na základě teorií hranic lze identifikovat území ležící po obou stranách správní/vnitřní hranice jako vnitřní periferie, můžeme je označit také jako vnitřní pohraničí. Oblasti takto chápaného vnitřního pohraničí se vyskytují nejen ve vnitrozemí Česka, které neprošlo výše zmiňovaným specifickým vývojem, ale jsou také součástí pohraničí v blízkosti

státní hranice. V oblastech „dvojího pohraničí“ např. v severozápadních Čechách se pak řada problémů umocňuje.

Problematika území vnitřního pohraničí je o to složitější, že jde často o území, která se jeví jako problémová dlouhodobě – minimálně od roku 1945 a v mnoha případech již od začátku 20. století (Hampl 2003). Často se jedná o oblasti v blízkosti dalších dělících linií – reliktních hranic (např. hranice mezi historickými zeměmi, etnické a jazykové hranice mezi českým a německým etnikem nebo fyzickogeografické hranice, např. jižní a střední Čechy, Vysočina).

Zatímco problémům vnějších periférií, resp. vnějšímu pohraničí se pozornost věnuje dlouhodobě (Slezák 1978; Čapka, Slezák, Vaculík 2005), zájem o problémy vnitřních periférií a vnitřního pohraničí se objevil daleko později (Musil 1988; Musil, Müller 2008). Z dosavadních výzkumů je zřejmé, že tyto oblasti jsou z hlediska úrovně socioekonomické vyspělosti, stejně jako ve vývoji různých dalších ukazatelů (např. sociokulturních), velmi problémové (Kuldová 2005; Vaishar, Zapletalová 2009). K přesnějšímu vymezení a především k cílené podpoře těchto území však nedošlo ani v 90. letech 20. století, ani po vzniku samosprávných krajů v roce 2000. Vzhledem k tomu, že se ve většině případů jedná o venkovské oblasti bez významnějších městských center, byl jejich rozvoj nahlížen optikou rozvoje venkova (Perlín, Kučerová, Kučera 2010). Často jde o dlouhodobě hospodářsky slabé a strukturálně postižené regiony, které zasluhují podporu prostřednictvím regionální politiky. V rámci této podpory se však neřešilo ani to, zda se jedná o území, která leží při správní hranici nebo nikoliv. V rozvojových dokumentech jednotlivých krajů a na centrální úrovni nehrají vnitřní periferie výraznější roli² a, na rozdíl od periférií vnějších, nejsou oblastmi cílené podpory. Problémem je také rozdílné vnímání těchto území rozdělených administrativní hranic z hlediska různých krajských center (Český ráj, který je rozdělený mezi Středočeský, Liberecký a Královéhradecký kraj, nebo Podbořansko v Ústeckém kraji a Jesenicko ve Středočeském kraji). V území, kde jsou výrazné strukturální a další problémy, se může oblast vnitřní periferie jevit jako relativně stabilní a nevyžadující zvláštní podporu. Podobné území na druhé straně administrativní hranice se může jevit v kraji, jehož území

² Až na výjimky, jako jsou Středočeský a částečně Jihomoravský kraj (viz Program územní rozvoje obvodu Středočeského kraje [Středočeský kraj 2013], resp. Strategie rozvoje Jihomoravského kraje 2006–2016 [Jihomoravský kraj 2006]).

je stabilní a obecně vykazuje menší vnitřní disparity, jako problémové (Kubínová 2007). Vůle ke spolupráci obou krajských center, která je pro překonání perifernosti nezbytná, pak v tomto případě může chybět.

Při procesu vymezování hranic a území, ať už jde o sociogeografickou regionalizaci (Hampl, Kühnl, Gardavský 1987; Hampl 2005; Halás, Klapka 2010), správní členění státu nebo např. regionalizaci služeb (Maryáš 1983), se vždy objevují území, jejichž přiřazení k jednomu centru je problematické. Jde tedy o oblasti spádově „nevyhraněné“ nebo „nejednoznačné“. Překrývají se v nich vztahy/vazby k více centrům. V průběhu času se mění spádovost, ať už jde o oscilační území ve smyslu dojížďky v sociogeografické regionalizaci, nebo ve smyslu vnitřních periferií na základě změny správní příslušnosti. Právě použití konceptu vnitřního pohraničí může napomoci k identifikaci těchto oblastí a následně k cílené snaze překonat jejich problémy nástroji regionálního rozvoje.

Specifickým problémem vymezení správního členění státu je nutnost jednotnosti a plnohodnotnosti správy na celém území (princip územní spravedlnosti) a z toho vyplývající i pokud možno podobná velikost jednotlivých správních celků, jejich skladebnost a zároveň prostorová vyváženost, dostupnost center a vhodný počet jednotek. Při rozhodování o alternativách územněsprávního členění je však nutné zvažovat, která varianta členění situaci nevyhraněných oblastí zlepší (napomůže jejich integraci do regionálního systému) a která ji naopak zhorší (umocní problémy, přispěje k izolaci území a umocní perifernost).

Dosud se velmi omezeně autoři věnovali hranicím na řádovostně nižší/regionální úrovni. Tedy zejména hranicím mezi administrativními regiony. Omezený byl i zájem geografů a odborníků z příbuzných oborů o funkce hranic nižšího řádu a jejich význam pro rozvoj území, pro spolupráci přes hranici rozdělující jednotlivé regiony apod.

Zatímco státní hranice a vnější pohraničí jsou objektem cíleného zájmu řady institucí jak na státní, tak i na nadnárodní úrovni (tyto oblasti získávají cílenou pomoc z vnějšku), oblasti vnitřního pohraničí tuto „exkluzivitu“ při řešení svých problémů nemají. Existuje rozpor mezi objektivní mírou problémovosti těchto území a subjektivním vnímáním jejich problémů. Oblasti vnitřního pohraničí mohou být více než ostatní území závislé na rozhodnutí center a mají tak menší šance zmírnit negativní efekty vnitřních hranic. Souvisí to také s vnímáním a s identifikací problémů rozvoje a s podporou ze strany center, která často také nedisponují nástroji k řešení těchto problémů.

Administrativní hranice dnes na rozdíl od minulosti ve většině případů nesledují fyzickogeografické linie (řeky, hřbety, údolí, úpatí). Řada územních politik, především v oblasti managementu krajiny a různých přírodních celků včetně dotační politiky cílené na tyto oblasti (plánování likvidace odpadních vod, rozvoj turistiky a cestovního ruchu, obnova venkova), je omezena současnými administrativními hranicemi. Vytvoření komplexní rozvojové strategie pro tyto celky (biosférické rezervace, chráněné krajinné oblasti, povodí, přírodní parky a geoparky, regiony cestovního ruchu, turistické oblasti) ovlivňuje schopnost diskuse všech dotčených aktérů. Územní rozvoj nemusí být koncipován pouze v rámci administrativních regionů. „Řízení“ rozvoje se ovšem v praxi spojuje zejména s těmito celky.

1.1. Cíle a výzkumné otázky

Předkládaná publikace si klade za cíl v obecné rovině přispět do diskuse o významu administrativních/správních hranic regionů různých měřítek v procesu polarizace prostoru, respektive formování periferií. Konkrétně pak:

1. Identifikovat, analyzovat a zhodnotit oblasti, které měnily svoji správní příslušnost v období moderní správy od poloviny 19. století až do současnosti v úrovni mezoregionů (krajů), mikroregionů (okresů), a to na zejména území Čech a Kraje Vysočina pomocí rekonstrukčních map vývoje územně správního členění v prostředí geografických informačních systémů.
2. Zhodnotit míru stability hranic správních regionů, především v měřítkové úrovni krajů/žup a stabilitu center těchto regionů.
3. Přiblížit problematiku tvorby rekonstrukčních map především správního členění v prostředí GIS a poukázat na problémy s tím spojené a na význam využití mapových vrstev z nich vytvořených výstupů pro další základní i aplikovaný výzkum (decizní sféru).

Z výše uvedeného vyplývá řada dílčích problémů a otázek, kterými je nutné se zabývat v souvislosti s administrativními hranicemi a územněsprávním členěním a zejména jeho proměnami v čase. Mezi podstatné patří zejména základní důvody vymezování správních regionů. Jaké jsou principy regionalizace a vymezování

hranic regionů? Ovlivňuje tento „účel“ průběh hranic regionů? Jak se tento proces regionalizace a tedy i stanovení hranic měnil v čase a jak tomu je dnes při vymezování hranic, především administrativních jednotek? Jak vypadala organizace územní správy a jak se v jednotlivých obdobích měnila náplň činnosti státní správy a samosprávy? Na kterých stupních se tyto dvě správní složky objevovaly a které funkce plnily?

Druhý okruh otázek se týká samotné funkce a efektů správních hranic. Které z efektů obecných znaků hranic (prokázaných na příkladu státní hranice) lze identifikovat také v případě hranic administrativních regionů? Existují rozdíly v převažující funkci hranic v oblastech, kde jsou hranice stabilní a naopak tam, kde se jejich průběh často měnil? Existují podobně jako v případě státních hranic území se společnými znaky, tedy „vnitřní“ pohraničí? Můžeme určit rozdílné nebo podobné znaky v jednotlivých příhraničních územích? Lze tyto společné znaky identifikovat, určit podobnosti a pravidelnosti a klasifikovat rozdílné typy území? Existují rozdíly mezi dosídlenými a nedosídlenými územími, venkovskými regiony, územími v různých typech vnitřního pohraničí Česka? Existuje nějaký prostorový vzorec v jejich rozmístění?

1.2. Administrativní hranice, reliktní hranice a vnitřní periferie

Řádovostně a významově se administrativní/správní hranice v čase může proměňovat, některé nové vznikají resp. se proměňují jejich důležitost (ze zemských se stávají státní a naopak), jiné se stávají hranicemi reliktními.³ Vlastnostem hranic na různé řádovostní úrovni a měřítku s důrazem na podmíněnost rozvoje přeshraničních interakcí se věnuje Dokoupil (2004), který rozlišuje čtyři základní typy politických hranic podle charakteru jejich vzniku a různorodosti území na

³ Do roku 1918 část dnešní státní hranice s Rakouskem tvořila pouze administrativní hranici uvnitř Habsburské monarchie či současná státní hranice mezi Českem a Slovenskem v letech 1918 až 1992 (s výjimkou období 1939–1945) byla pouhou administrativní hranicí. Změnou významu procházejí i hranice stejného řádu např. Česko-bavorská hranice po roce 1948 přes neprodyšně uzavřenou „železnou oponu“ přes otevření hranice po roce 1989 až po její praktický zánik po vstupu do Schengenského prostoru.

obou stranách hranice. Vedle subsekventní hranice, která vznikla až po diferenciaci sousedních regionů, antecedentní hranici, která byla definovaná ještě před diferenciací území a překrývající hranice vzniklé politickým rozhodnutím existuje také *historická/reliktní hranice*. Je to reálně nefunkční (zaniklá) hranice, která existuje pouze v záznamech a myslích lidí, platná byla v dřívějších obdobích, dodnes však je nadále patrná a ovlivňuje život lidí a jsou to mezní oblasti historickogeografického regionu (Chomý 2000, 2004). Příkladem z Česka může být jazyková česko-německá hranice, hraniční a zakázané pásmo, hranice Protektorátu Čechy a Morava, hranice zrušených administrativních jednotek (česko-moravská zemská hranice, hranice soudních a politických okresů, krajská hranice z období 1949–1960, resp. 1960–1990; Chromý 2000a, Burda 2014a). Podle Chromého (2000, s. 68–69) jsou historickogeografické hranice (...) mezními oblastmi historickogeografického regionu a které v některém období v minulosti byly funkčními hranicemi mezi odlišným systémem hospodaření, odlišnými kulturními tradicemi a znaky apod., jsou buď patrné v terénu (v kulturní krajině), nebo zaznamenány v archivních pramenech. Právě reliktní hranice se stávají místy konfliktů, hledání identit a prostorem pro rozvoj i bariérou spolupráce v území, projevují se na nich hraniční efekty podobně jako na reálně existujících hranicích (Kuldová 2005; Kučera, Kučerová 2012).

Vymezení reliktních hranic a pohraničního prostoru poskytují historickogeografické přístupy. Gurňák (2000) považuje reliktní hranice za indikátor historického vývoje území, s tím, že je lze odhalit na základě různých znaků (národnostní nebo náboženské struktury obyvatelstva, architektury, využití krajiny, dopravní infrastruktury apod.). Tyto hranice v současnosti již neexistují, ale jejich efekt je v prostoru stále patrný (Kuldová 2005). Tvoří totiž další vnitřní předěl, u kterého lze pozorovat hraniční efekty. Na úrovni států se reliktními hranicemi ve střední a východní Evropě zabývá Haslinger (2000), dívá se na ně jako na výsledek společenských a politických procesů od konce 18. století až do roku 1989.

Hranice tvoří nejen faktickou bariéru a linii diskontinuity (pro propustnost a vzájemnou spolupráci z obou stran hranice z důvodu administrativních, institucionálních a dalších, podporuje růst izolovanosti a perifernosti území), ale především mentální bariéru, tedy překážku přeshraniční spolupráce aktérů v území. Krajské hranice a území v jejich blízkosti, tedy vnitřní pohraničí, se mohou dnes potýkat s většími problémy než pohraničí u vnějších hranic státu, především kvůli absenci nástrojů, které by měly sloužit k překonávání regionálních rozdílů a které

jsou uplatňovány v příhraničních oblastech u státních hranic (soustředěná podpora a vymezení území ze strany národních center a zejména za strany Evropské unie prostřednictvím podpory euroregionů) (Musil, Müller 2008; Novák, Netrdová 2011). Větší rozdíly na obou stranách administrativní hranice můžeme identifikovat zejména v případě samosprávy, výkon státní správy by měl na obou stranách hranice probíhat stejně.

Pro vnímání hranic jako bariéry rozvoje a vzájemné spolupráce je signifikantní používání pojmů „my“ a „oni“ nebo „naše“ a „cizí“. Mnohdy je toto chápání umocněno i „značením“/symbolikou území, jak vlastního, tak cizího za hraniční linií. Je zřejmé, že reliktní hranice přetrvávají v myslích obyvatel, souvisejí tedy se sebidentifikací lidí i územních komunit. Na tvorbě regionální identity se jednotlivé fáze vzniku regionu podílejí odlišnou měrou. Paasi (1986, s. 124–125) tvrdí, že „pro vznik regionální identity jsou klíčové právě hranice regionu včetně reliktních“.

Periferie představují oblasti s nedostatečným zapojením do struktur, procesů a systémů (Schmidt 1998) či oblasti nedosahující určité úrovně funkčně–prostorových a sociálně–prostorových vztahů (Havlíček a kol. 2005; Havlíček, Chromý 2001). Pro potřeby této práce byl jako zájmová oblast zvolen specifický prostor *vnitřních periferií Česka*. Ve specifických podmínkách Česka jsou to zejména území na pomezí vlivu center mezoregionálního významu (většinou krajských měst),

proto se zpravidla rozkládají podél administrativních hranic krajů. Tyto oblasti jsou vhodným zájmovým územím zejména z důvodu srovnatelnosti podmínek na obou stranách administrativní hranice, neboť jsou součástí jednoho národního regionálního systému a neprojevují se v nich některé efekty, typické pro případy vnějších periferií nacházejících se podél státních hranic (např. jazykové, kulturní nebo legislativní bariéry).

Působení hraničních efektů je v čase proměnlivé a souvisí také se stabilitou hranic – tedy i se stabilitou pohraničí. Zatímco státní hranice v případě Česka je ve svém průběhu v podstatě stabilní, v případě *administrativních hranic* jsou změny jejich průběhu daleko častější, a proto se obtížněji hledají nástroje pro překonávání hraničních efektů. Uplatňování těchto nástrojů pak vede k relativně úspěšné integraci území do regionálního systému a také k přeshraniční spolupráci. V případě proměnlivého prostředí a neexistence nebo nemožnosti využít nástroje k překonávání hraničních efektů pak dochází spíše k snaze napojovat se na centra stávajících regionů. Tato orientace na centrum pak vede k umocnění efektu hranic, což se plně projevuje i v dosavadních vymezeních vnitřních periferií Česka. Tyto území pak v rámci Česka vykazují nejvyšší stupeň perifernosti (Musil 1988; Musil, Müller 2008). Právě identifikace, analýza a kategorizace vnitřních periferií Česka je základem této práce.

2. Správní reformy a jejich význam

Kraje dnes fungují již přes patnáct let, tedy po delší dobu, než bylo v platnosti územní členění v letech 1949–1960. Došlo sice k dílčím změnám jejich vymezení (Kraj Vysočina a Jihomoravský kraj, Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj), ale celkově se krajský mezičlánek osvědčil a především pevně zakotvil nejen ve správním systému státu, ale také v politickém, hospodářském i společenském životě. Na principu současného krajského členění funguje dnes většina správních agend, ale i hospodářských a společenských organizací a firem s celostátní působností, nebo se mu postupně přizpůsobují⁴.

Po zrušení okresních úřadů v roce 2003 a přenesení jejich kompetencí na krajské úřady a na nově vzniklé obce s rozšířenou působností (samotné okresy zrušeny nebyly a stále přežívají jako obvody ještě v řadě oblastí státní správy), došlo k dalšímu posílení významu krajů. I když vliv krajů a především „krajských vlád“ na ekonomický růst se zatím na většině území příliš neprojevuje (Kostelecký, Patočková, Vobecká 2007). Postupně se kraje ukotvily nejen v institucionální rovině, ale také v myšlení a uvažování jejich obyvatel. Nové kraje mají své symboly a značky. Regionální identita nových krajů byla již vytvořena a je neustále posilována a reprodukována (Chromý 2003), a to i v těch krajích, kde jejich vznik byl brán jako něco zcela umělého a nepřírozeného, zejména pak v případě Kraje Vysočina, jehož okrajové části i celé okresy (Třebíč a Žďár nad Sázavou), projevovaly v době jeho vzniku dezintegrační tendence. Vhodnou regionální politikou kraje včetně změny názvu z „Jihlavský kraj“ na „Vysočina“ resp. „Kraj Vysočina“ se podařilo tyto tendence utlumit a došlo pouze k odtržení části území na jihovýchodě ORP Bystřice nad Pernštejnem (viz mapy 9 a 10). Můžeme v současnosti pozorovat stabilizaci a posilování role správních hranic i tam, kde dříve tyto hranice neexistovaly (mezi Pardubickým

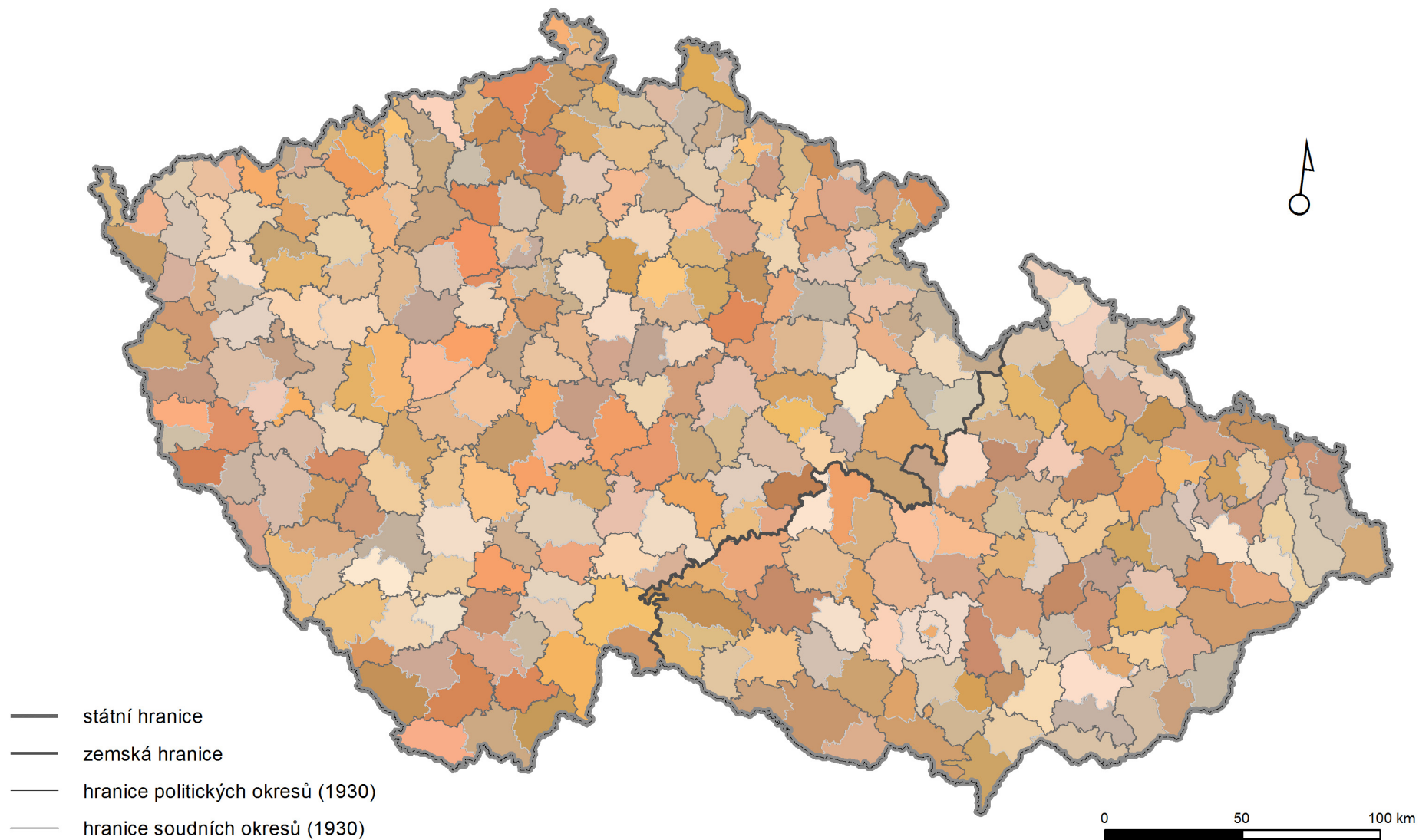
⁴ Například správní agendy evidence nemovitostí, správy obrany, ochrany veřejného zdraví, zprostředkování práce a další.

a Královéhradeckým krajem, v Kraji Vysočina) a naopak postupné mizení reliktních hranic, tedy hranic dřívějších krajských celků nebo zemských hranic. Je to důsledek změn směrů dojížděky, dopravní obslužnosti i přizpůsobení dalších oblastí existujícímu stavu ve veřejné správě, ale také přirozeného stárnutí a generační obměny obyvatel a vymírání generací pamětníku starších územněsprávních členění.

Na úrovni POÚ ani ORP se nevytvořily orgány územní samosprávy a jejich absence je pocíťována zvláště v problémových a periferních oblastech, jejich funkce jsou pak často suplovány činností řady mikroregionálních sdružení a zejména pak činností místních akčních skupin, které hrají stále větší roli v územním rozvoji. Přesto hlavním problémem územní správy, i po uskutečnění druhé fáze reformem zůstává její roztržičnost, kdy vedle obcí s rozšířenou působností (ORP – obce III. stupně) a krajů jako klíčových úrovní správy stále působí v některých agendách pověřené obecní úřady (POÚ – obce II. stupně) a část dalších agend je dělena ještě v rámci velkých okresů z roku 1960 (policie, soudnictví aj.). Krajské soudy a krajská zastupitelstva, Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí působí dokonce v rámci obvodů krajů fungujících před rokem 1990. Tato dvojí existence krajů způsobuje problémy např. v soudnictví v nesouladu soudní správy s novým krajským členěním (Potěšil 2007)⁵. Existují obce s působností matričního úřadu (je jich 623) a obce s působností stavebního úřadu (230)⁶. V současnosti se pracuje na

⁵ Rozdíly mezi soudní správou a politickou správou a samosprávou na různých správních stupních byly v období před rokem 1949 poměrně běžné (viz tab. 1). Politické okresy mohly být rozděleny mezi dva krajské soudy, stejně jako tomu je dnes u krajů a obvodů krajských soudů.

⁶ Celkem existuje v Česku 1 218 matričních úřadů a 618 stavebních úřadů. V poslední době se v rámci zlevnění, zefektivnění a sjednocení výkonu těchto odvětví státní správy uvažuje o výrazné redukci těchto úřadů (má se jednat až o polovinu matričních úřadů a více jak dvě třetiny stavebních úřadů – ty mají být zachovány jen v sídlech ORP), které se setkává s nesouhlasem především v těch místech, kterých se tato opatření mají týkat.



Mapa 1 Správní členění v roce 1930
 Zdroj: Burda, Janoušek (2013)

odstranění tohoto víceokrajného stavu (např. zřízení krajského soudu nebo jeho pobočky v každém současném krajském městě, omezování pravomocí obcí II. stupně). V této souvislosti nedošlo k náležitému zjednodušení územně správní struktury. Příčinou toho je nejen problém chybějící skladebnosti správních jednotek, ale i odlišné východisko pro uspořádání samosprávy na straně jedné a státní správy na straně druhé. Část správy zůstane i nadále rozdělena v jiných jednotkách, než jsou kraje a obvody obecních úřadů s rozšířenou působností. Důsledkem je tak poměrně nepřehledná situace, kdy řada správních agend spadá do územní působnosti několika různých správních obvodů. To přináší problémy při komunikaci správních orgánů mezi sebou navzájem, i pro občana, který místo jedné cesty za svými záležitostmi do bývalého okresního města musí při komplikovanějším správním úkonu cestovat do sídla „malého okresu“, bývalého okresu (soud, policie, státní zastupitelství, správa sociálního zabezpečení ap.) a někdy dokonce i do krajského města. Tento stav je pro občana nepřehledný a nevýhodný a také ztěžuje možnost přechodu jednotlivých sídel a mikroregionů do jiného kraje, protože by s sebou přinesl nutnost přechodu ke vzdálenějšímu nebo jinak hůře dostupnému centru z hlediska státní správy (Ministerstvo vnitra 2011).

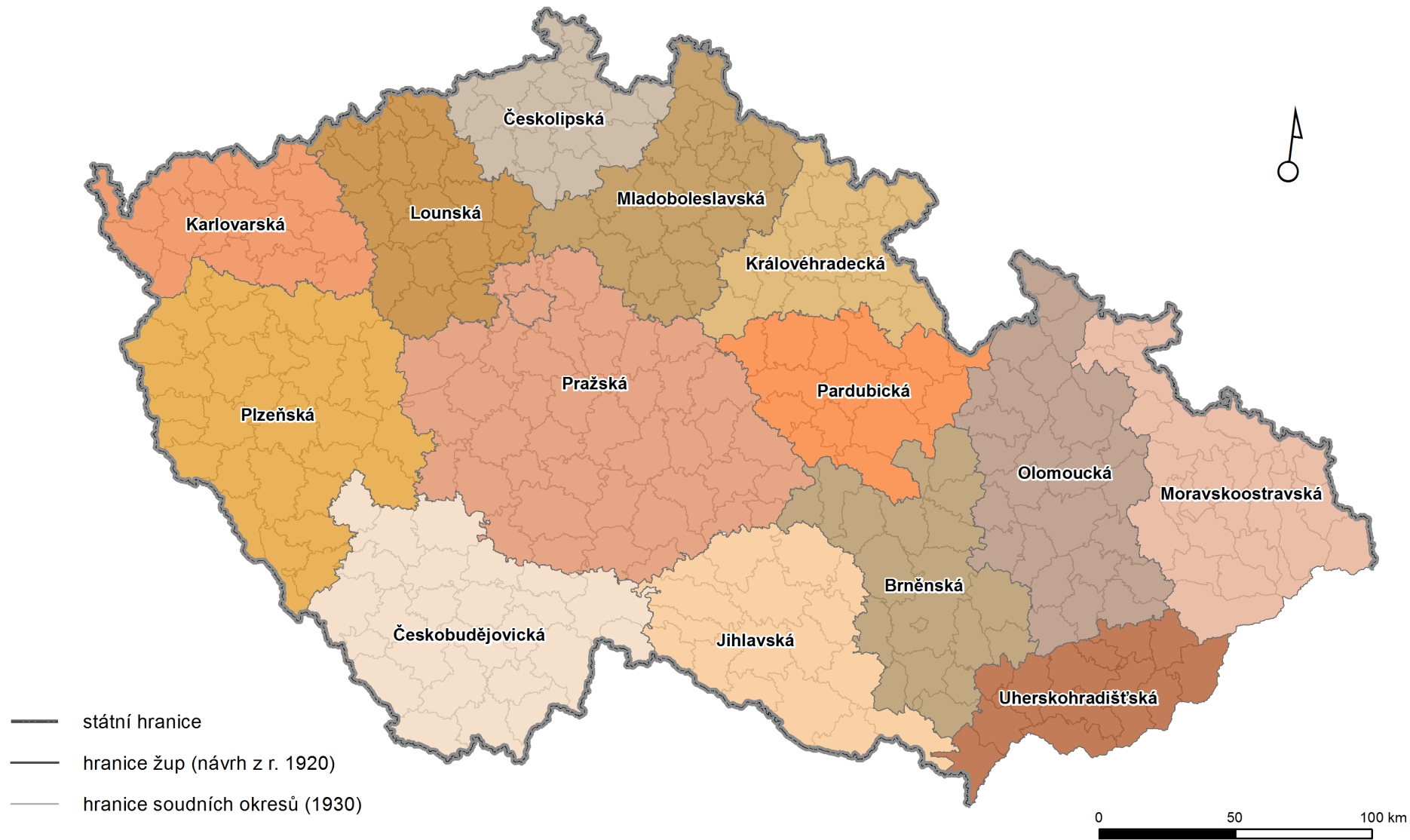
Obecným problémem územně správní regionalizace území Česka i bývalého Československa je, že neexistují a nikdy neexistovaly přirozené identitární jednotky, které by odpovídaly svoji rozlohou a počtem obyvatel potřebám územní správy. Tedy území typu historických zemí v rámci jiných správních útvarů v minulosti nebo i v současnosti (jako například spolkové země v Rakousku). V rámci samostatného Česka resp. Československa nelze však země za takové jednotky považovat. Proto bude vždy docházet při územní regionalizaci k rozporům s regionalizací prováděnou za jinými účely. Smyslem územního členění by mělo být jednak přizpůsobovat se těmto regionalizacím a vhodným způsobem začleňovat nově vzniklé jednotky do sociogeografického systému a posilovat regionální identitu jejich obyvatel i podvědomí identitě těchto nových regionů (Chromý 2003).

Současná podoba krajského členění se začala formovat minimálně od první poloviny 20. století a poprvé získala svoji podobu v letech 1949–1960 na základě komplexní sociogeografické regionalizace, na kterých geografové začali pracovat již po vzniku Československa (Dědina 1929, Korčák 1934, Moschelesová 1937), v podobě některých územních jednotek však ještě dříve minimálně od návrhu župního členění v roce 1920 (Karlovarsko, Pardubicko, Hradecko). Podobu krajského

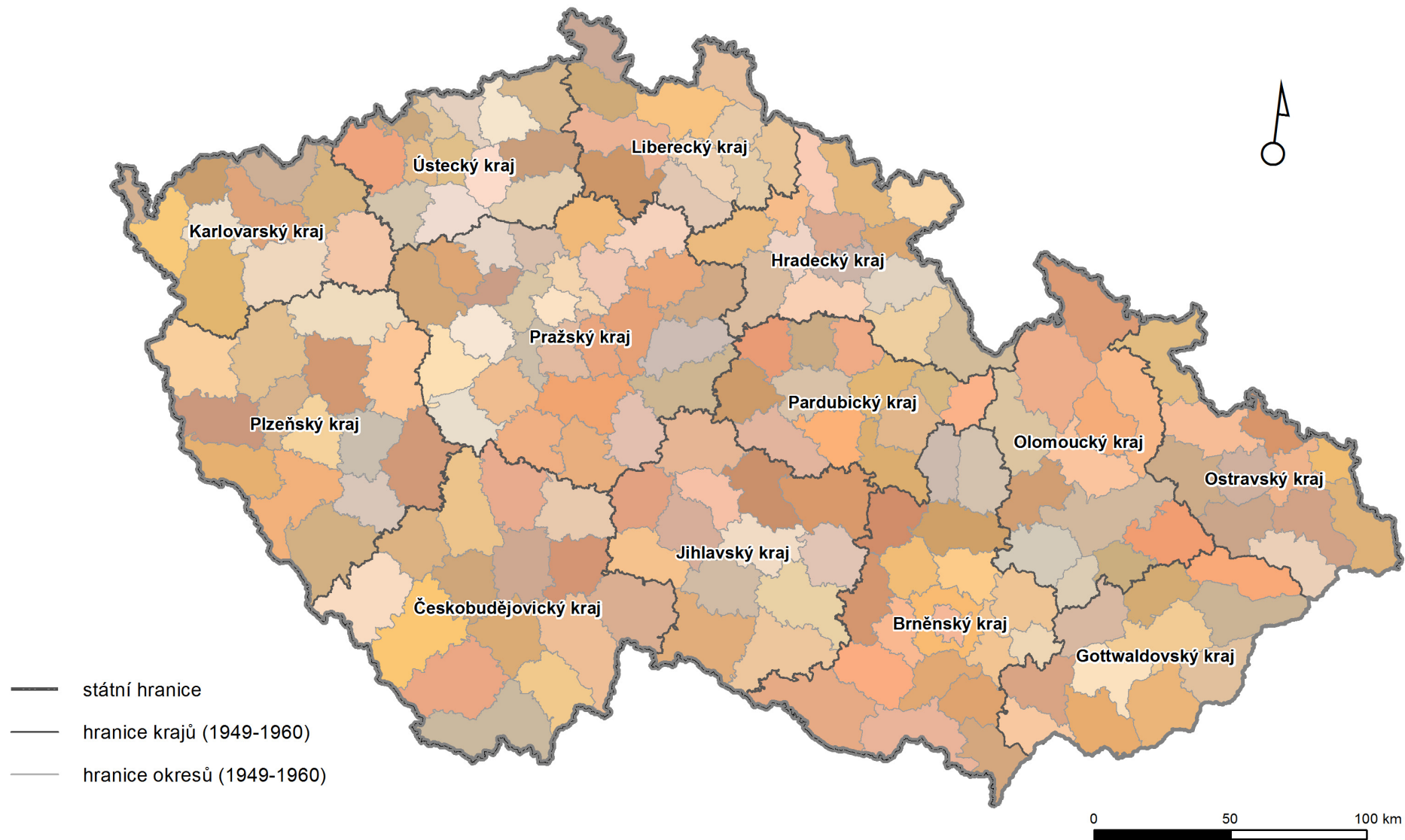
členění od roku 1960 pak můžeme chápat jako jakousi vývojovou „poruchu“. Při této územně správní regionalizaci došlo k centralizaci a byl kladen důraz na ekonomické vazby. Není tedy náhodou, že rozdělení obchodních a živnostenských komor, jejichž obvody byly ustanoveny především se zřetelem na ekonomické faktory, se v hrubých rysech shoduje s vymezením krajů, které vznikly v roce 1960. Také velké kraje existující v letech 1850–1855 odpovídaly spíše tomuto krajskému členění. Vymezení krajů a okresů z roku 1960 se ukázalo jako jednostranné a pro potřeby demokratické společnosti a především výkon samosprávy jako nevhodné. Proto i přes velmi složitou diskuzi v 90. letech se nové územní členění Česka v hrubých rysech shoduje s tím z let 1949–1960, a to i v podobě hierarchicky nižších celků (okresů a obvodů ORP) a také v případě neuskutečněného župního rozdělení z let 1920–1928 (Burda 2014a). Na mezoregionální úrovni podobný počet jednotek a také jejich center (samozřejmě se zohledněním výrazné transformace systému osídlení a odlišných dobových kontextů a motivací, které vedly k formování těchto jednotek) můžeme vysledovat již v podobě krajů v letech 1855–1868 resp. již v období po prvním postátnění krajské správy v letech 1751–1849 (viz mapy správního členění 4 až 6). Vývoj po roce 1990 můžeme tudíž chápat jako návrat na přirozenou vývojovou trajektorii po období socialistického vývoje a v něm panujícího pohledu na správu především z hlediska potřeb centra, snadnějšího ovládnutí podřízených jednotek a s preferencí státní správy s praktickým vyloučením samosprávy. Je pozorovatelná shoda současného krajského členění s výsledky sociogeografické regionalizace na úrovni mezoregionů, ovšem s výjimkou Kraje Vysočina a jeho centra Jihlavy, která nedosahuje funkční velikosti mezoregionu a s výjimkou samostatného vyčlenění hlavního města Prahy⁷.

Podobné tendence můžeme pozorovat i na úrovni mikroregionů s tím, že soudní okresy, na něž nelze nahlížet jen jako na obvody pro výkon soudní moci, postupně získávaly nové funkce (v jejich obvodech fungovaly berní a finanční úřady, samospráva i další okresní instituce). Navíc vedle nich existovaly politické okresy, jejichž

⁷ V případě Jihlavy je to především z důvodu pokrytí území na hranicích vlivu Praha a Brna v oblasti bez většího centra. Kraj Vysočina vznikl také jako nástroj regionální politiky, který měl nastartovat rozvoj v této vnitřní periférii Česka. Tento účel se již částečně vyplnil. Pro rozdělení Prahy a středních Čech pak mluví především rozdílná ekonomická úroveň obou celků a možnosti čerpání z Evropské unie (jsou to i samostatné NUTS II).

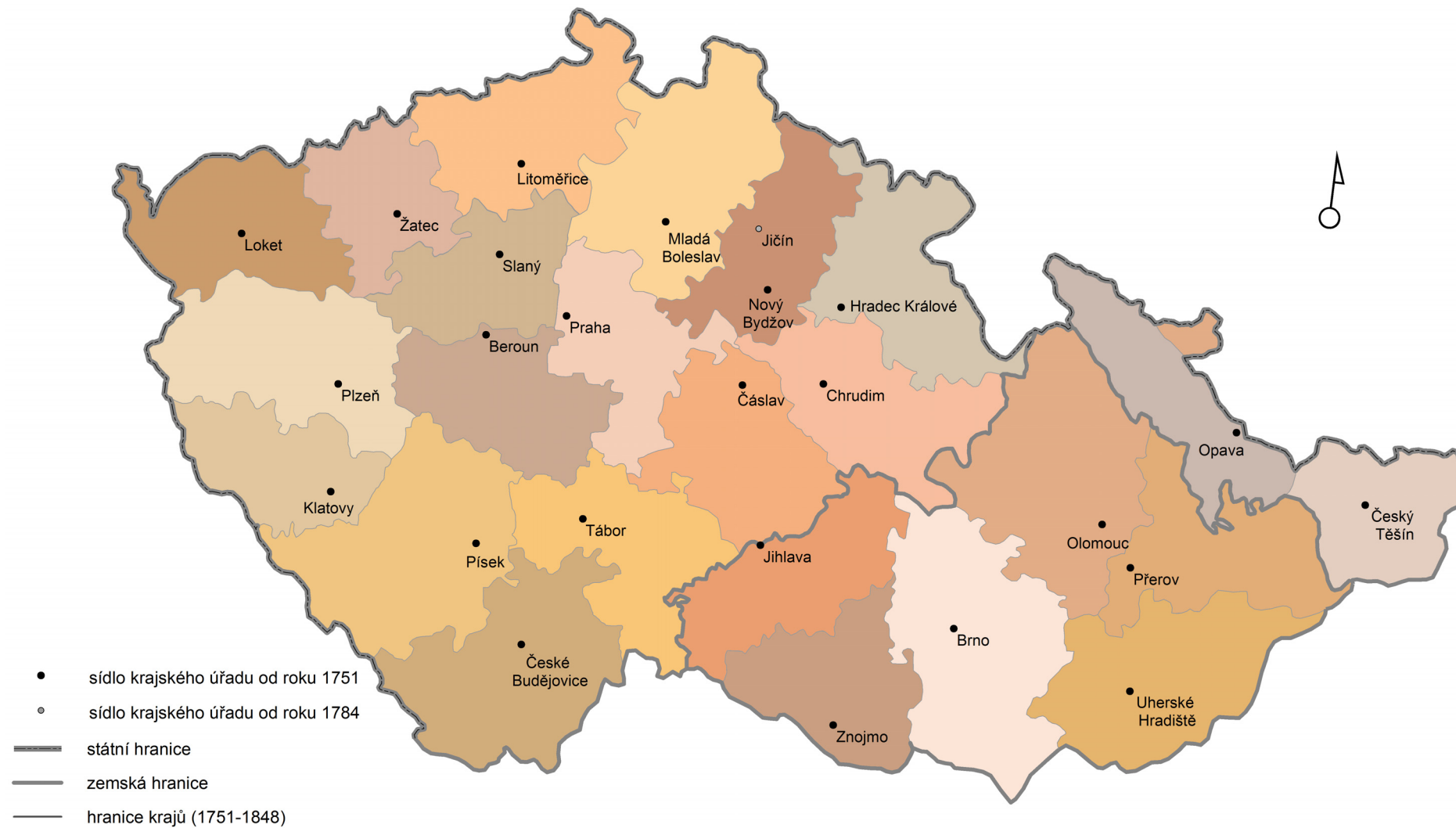


Mapa 2 Župy (návrh 1920)
 Zdroj: Burda, Janoušek (2013)



Mapa 3 Správní členění 1949–1960

Zdroj: Burda, Janoušek (2013)



Mapa 4 Správní členění v letech 1751–1849

Zdroj: Burda, Janoušek (2013)



Mapa 5 Správní členění v letech 1850–1855

Zdroj: Burda, Janoušek (2013)