

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ
Obor veřejná správa

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Správní organizace ve 20. letech 20. století

Katedra právních dějin

Zpracovala: Maria Levinskaya

Vedoucí bakalářské práce: doc. JUDr. Antonín Lojek, Ph.D.

Místo a rok zpracování: Plzeň 2020

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Správní organizace ve 20. letech 20 století zpracovala samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny.

V Plzni dne 18. března 2020

.....

Děkuji doc. JUDr. Antonínovi Lojkovi, Ph.D. za odborné vedení při zpracování bakalářské práce.

Obsah

Úvod.....	5
1. Historický exkurz správní organizace v Rakousko-Uhersku.....	6
2. Vznik Československé republiky	9
2.1 Konstituování republiky	11
2.2 Správa v Čechách a na Moravě	12
2.3 Situace v oblasti správy ve Slezsku.....	13
2.4 Situace na Slovensku.....	16
2.5 Situace v oblasti správy na Podkarpatské Rusi.....	17
3. Zákon o župním zřízení	18
3.1 Důvody župního zákona.....	19
3.2 Příprava a přijetí župního zákona	19
3.3 Správní dělení dle zákona o župním zřízení	22
3.4 Realizace župního zákona.....	26
3.4.1 Realizace zákona v českých zemích	26
3.4.2 Realizace zákona na Slovensku.....	27
3.4.3 Realizace zákona na území Podkarpatské Rusi	28
3.5 Hodnocení zákona o župním zřízení.....	29
4. Důvody reformy v roce 1927	33
4.1 Příprava a přijetí zákona o organizaci politické správy.....	33
4.2 Správní dělení podle zákona č. 125/1927 Sb.	36
4.3 Realizace organizačního zákona	38
4.4 Hodnocení zákona o politické organizaci.....	39
Závěr.....	42
Резюме	43
Seznam použitých pramenů	45

Úvod

Jako téma mé bakalářské práce jsem si vybrala téma „Správní organizace ve 20. letech 20. století“. Toto téma jsem zvolila hlavně z důvodu mého zájmu o historii českého státu, protože zkoumání dějin státu je důležité pro jeho následující rozvoj. Také proto, že při studiu oboru Veřejná správa chci podrobněji zjistit, jak probíhala organizace správy v období počátečního vývoje Československé republiky.

V první části mé práci se nejdříve zaměřím na vývoj správy v Rakousku od roku 1848 a na samotný vznik a konstituování Československé republiky. Organizace správy na celém území Československé republiky však neprobíhala stejným způsobem, což mělo v budoucnu podstatný vliv na provedení dvou důležitých reforem a daná skutečnost se stala podnětem pro podrobnější popis počáteční organizaci správy zvláště na území Čech, Moravy, Slezska, Slovenska a Podkarpatské Rusi.

Druhá část mé práci se týká dvou nejdůležitějších zákonů období dvacátých let, kterými jsou zákon o župním zřízení a tzv. organizační zákon. Zaměřím se na vymezení důvodů a cílů reforem, na průběh jejich přijetí a pokusy realizace. Nezbytnou součástí je také hodnocení župního a organizačního zákonů, příčiny jejich nefunkčnosti a případně jakých chyb se dopustila politická reprezentace.

1. Historický exkurz do správní organizace v Rakousko-Uhersku

Druhá polovina 19. století patří k nejdynamičtějším obdobím moderních českých dějin. Český národ v této časové periodě prošel procesem svého znovuzrození a postupně se zařadil do moderní evropské entity jako její plnoprávný a rovnoprávný člen disponující všemi atributy vyspělého národního a občanského společenství. Tento vývoj však nebyl bezkonfliktní a snadný, neboť národně emancipační snahy byly ovlivněny a zpomalovány skutečností, že české země tvořily od roku 1526 nedílnou součást mnohonárodnostní habsburské monarchie.¹

Období druhé poloviny 18. století a začátku 19. století bylo rozhodující pro vytvoření základů moderní z velké části již byrokratické správy, na nichž bylo možné stavět po roce 1848, který se stal bezesporu zásadním vývojovým mezníkem 19. století. Ve vývoji moderního státu a správy existuje několik podstatných etap.

První je období od roku 1848 do roku 1867. V březnu 1848 vypukly revoluce na území Rakouského císařství, kdy pod revolučním tlakem padl feudální absolutismus. Absolutistický režim vystřídala konstituční monarchie a první oktrojovaná Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848 proklamovala základní demokratická občanská a politická práva pro obyvatelstvo.² Byla zavedena dvoukolejnost veřejné správy, na jedné straně ji vykonávaly státní úřady a na straně druhé vykonávaly některé úkoly orgány územní samosprávy.

V prosinci téhož roku nastoupil na rakouský trůn František Josef I. Ten v březnu 1849 vydal oktrojovanou tzv. Stadionovou ústavu, která je označována za vrchol představy o vytvoření zcela jednotné habsburské říše – politicky, hospodářsky, správně i právně. V prosinci roku 1851 ústava byla zrušena vydáním tzv. Silvestrovských patentů, které zároveň umožnily ministru vnitra Alexandru Bachovi, který byl původně ministrem práv, nastolit tzv. Bachovský absolutismus a stát se tak ústřední postavou nové represivní politiky.³ Daný

¹ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str.17

² MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 212

³ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str.19

režim se vracel zpět k absolutistickým formám vlády a popíral ústavnost, císař byl nejvyšším politickým i správním orgánem a říšská rada se stala pouze poradním orgánem panovníka. Docházelo k posílení role armády a policie, hlavní metodou vládnutí bylo policejní násilí.⁴ Ke změně politického uspořádání dochází na konci 50. let 19. století pod tlakem neúspěchů v oblasti vnitřní a zahraniční politiky. Zřetelným projevem se staly rakouské vojenské porážky francouzským a italským vojskům, kdy císař pak musel postoupit Milánsko sardinskému králi. V říjnu 1860 byl vydán Říjnový diplom, manifest k národům říše a několik dalších dokumentů, které zaznamenaly faktické zrušení Bachova režimu a ministr vnitra A. Bach byl z funkce odvolán.⁵ Tím Rakouské císařství zahájilo proces návratu k parlamentarismu a ústavnosti.

Další důležité období bylo 1860–1867, ve kterém došlo ke konečnému kompromisu mezi feudalitou a měšťanstvem. Bylo ustaveno zemské zastupitelstvo a spolu s říšskou radou se podílelo na zákonodárné moci. Říjnový diplom ovšem nebyl ústavním zákonem ve vlastním slova smyslu, a proto v roce 1861 byla vydána únorová či Schmerlingova ústava. Jednalo se opět o ústavu oktrojovanou a charakteristické je, že ani tato ústava neopustila jisté centralistické tendence.⁶ V roce 1867 došlo k rozhodujícím změnám s vydáním prosincové ústavy. Tato ústava vycházela z liberálních požadavků a zakotvovala parlamentarismus a základní občanské svobody. Současně a tím došlo k národnostním rozporům a výsledkem toho byla dualizace monarchie na Rakousko-Uhersko – Říše rakouského císařství se rozpadla na dva celky. Daným krokem císař se pokusil vyřešit rostoucí nacionální problémy a maďarskou touhu po autonomii. Nadále Rakousko a Uhersko spojoval společný panovník a společný parlament.⁷

Následné období 1871–1918 se vyznačuje především prudkým nástupem dělnictva do politického života. Vedle bojů národnostních tvoří osudy dělnictva hlavní osu politického

⁴ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 282

⁵ SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 18

⁶ SOUKUP, František. *28. říjen 1918: předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa*. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (A. Svěcený), 1928, str. 57

⁷ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 299

vývoje, který je charakterizován bojem o všeobecné volební právo. Léta první světové války tvoří samostatnou etapu, výsledkem pak bylo vytvoření samostatné Československé republiky.⁸

⁸ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 203

2. Vznik Československé republiky

První světová válka byla konfliktem globálního charakteru, který zasáhl celý svět. V samotném Rakousko-Uhersku od počátku roku 1918 dostupoval vrcholu jak politický, tak hospodářský rozvrat. Rozrůstalo se masové politické hnutí proti válce, byly proklamovány stále nové sociální a národnostní požadavky. Dne 6. ledna 1918 se sešel v Praze v Obecním domě generální sněm českých poslanců říšské rady a zemské sněmy všech zemí Koruny české, které v přijaté tzv. *Tříkrálové deklaraci* prohlásily právo národů na sebeurčení, právo českého národa na samostatnou státní existenci s platným přiznáním práv národnostních menšin a bezvýhradně zakotvily požadavek spojení Čechů a Slováků v jeden státní celek.⁹

Začátkem roku 1918 vstoupila do rozhodujícího stadia zahraniční akce. V květnu 1918 se uskutečnilo jednání v Pittsburghu ve Spojených státech amerických, za osobní účasti T.G. Masaryka, na kterém podepsali zástupci Slovenské ligy, Českého národního sdružení a Svazu českých katolíků dohodu. Přijata dohoda vyslovovala souhlas s politickým programem Československého národního výboru v Paříži usilujícím o vytvoření samostatného československého státu. Bylo tedy rozhodnuto, že nově vzniklý stát bude mít republikánskou a demokratickou ústavu, Slovensko v něm bude mít svoji vlastní administrativu, sněm a soudy a slovenština se stane úředním jazykem ve školách i ve veřejném životě. Dohoda však nebyla výrazně ovlivněna již tehdy prosazující se teorií čechoslovakismu, která vychází z představy o existenci československého národa a československého jazyka. Nemluvilo se zde o československém národě, ale jen o Česích a Slovácích, českých zemích a Slovensku. Jak však vývoj v průběhu následujících let ukázal, že čechoslovakistická koncepce pittsburský program negovala.¹⁰

V červnu toho roku došlo k uznání Národní rady nejprve ve Francii a potom řadou dalších států „*jako Nejvyššího orgánu, který spravuje všechny zájmy národa, a jako prvý základ*

⁹ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str. 35

¹⁰ KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 14

*budoucí vlády československé.*¹¹ Dne 17. října 1918 T.G. Masaryk doručil prezidentovi Wilsonovi tzv. Washingtonskou deklaraci považovanou za vrcholný akt zahraničního odboje, která obsahovala slavnostní vyhlášení o československé nezávislosti a ve které odmítá další setrvání ve svazku habsburské říše. Dále jsou pak v deklaraci zformulovány zásady demokratického parlamentního systému. Dne 24. října 1918 oznámil E. Beneš vládám Dohody, že se ustavila první vláda československého státu. O tři dny později byla ve Vídni jmenována nová rakouská vláda v čele s liberálem H. Lammanschem, jejímž hlavním úkolem bylo spořádaně předat moc do rukou tvořících se národních vlád v jednotlivých zemích monarchie.¹²

Politická situace v samotných českých zemích vyvrcholila 14. října 1918 vyhlášením generální stávky vyjadřující jednoznačné přání českého lidu po státní samostatnosti. Rozhodujícím dnem se pak stal 28. říjen 1918, kdy v Praze definitivně došlo k vyhlášení Národním výborem samostatného československého státu. Postupně začalo Rakousko-Uhersko mizet z map evropského kontinentu.

„Československá republika vznikla obnovou bývalého státu českého neboli tzv. zemí historických Čech, Moravy, Slezska a připojením Slovenska a Podkarpatské Rusi. Její území bylo vymezeno zásadně mírovými smlouvami jednak již na mírové konferenci, jednak některými akty a dodatky po ní. Jsou to:

- 1. Mírová smlouva versailleská z 28. června 1919 pro hranice s Německem,*
- 2. smlouva St. Germainská z 10. září 1919 pro hranici s Rakouskem,*
- 3. Trianonská z 4. června 1920, již předcházelo rozhodnutí*
- 4. konference Nejvyšší rady z 12. června 1919 o hranicích s Maďarskem,*
- 5. rozhodnutí velvyslanecké rady z 28. července 1920 o Těšínsku, Oravě a Spiši,*
- 6. smlouva v Sèvres z 10. srpna 1920 (neratifikovaná), již dokumentován celý průběh hranice.“¹³*

Vznik Československa znamenal tak podstatnou změnu v životě Čechů a Slováků. Změnil nejen vnější mezinárodní podmínky jejich národní existence, ale do značné míry změnil

¹¹ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 58

¹² KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 15-16

¹³ KAPRAS, Jan, Bohumil NĚMEC a František SOUKUP. *Idea československého státu*. Národní rada československá. Praha: L. Mazáč, 1936, str. 252

i vnitřní podmínky národního rozvoje. Rok 1918 byl tak významným historickým mezníkem v národně a sociálně emancipačním úsilí české a slovenské společnosti.

2.1 Konstituování republiky

Přestože již na začátku roku 1918 bylo zřejmé, jakým směrem se budou vyvíjet válečné události a jaký politický osud bude možné Rakousku-Uhersku předvídat, přípravy na vznik samostatného československého státu neprobíhaly tak intenzivně, jak by se dalo očekávat. Přibližně od dubna 1918 se začal připravovat politický a hospodářský program, který měl být v novém československém státě realizován. Za tímto účelem byl vytvořen přípravný výbor, jehož členy se stali: B. Franta, F. Pantůček, K. Kramář, J. Preiss, V. Pospíšil, A. Rašín, J. Scheiner a P. Šámal. Jejich práce byla ukončena v září 1918 a vyústila ve vypracování dvou osnov zákonů. Prvním byl návrh hospodářského zákona J. Preisse a měl být základním prostředkem k zabezpečení samostatného finančního hospodářství a samostatné měny. Druhým návrhem zákona byl tzv. politický zákon neboli zákon „o prozatímní vládě říše české“, jenž v rozsahu 29 článků měl tvořit provizorní základní ústavní listinu.¹⁴ Autorem druhého návrhu byl F. Pantůček, pozdější předseda Nejvyššího správního soudu.

Vzhledem k tomu, že skupina politiků zdaleka nepočítala s tak brzkým zhroucením Rakousko-Uherska a definitivní rozpad se očekával až na jaře 1919, prvním zákonem československého státu se tedy nestala ani jedna z uvedených předloh. Představitelům Národního výboru se návrhy zdály příliš obširné a v některých směrech nebylo vůbec možné dosáhnout jejich realizace. Proto byl A. Rašínem Pantůčkův návrh narychlo zestručněn a přijat Národním výborem již 28.10.1918 jako tzv. „recepční zákon“, později publikovaný pod č.11/1918 Sb. Takto byl v zájmu společenské stability do nově vytvářeného státního celku recipován rakouský a uherský státní aparát a právní řád.¹⁵ Zákon o zřízení samostatného československého státu tedy zdůrazňoval kontinuitu právního řádu i administrativy a prozatím neurčoval formu nového státu. Článek první zákona odkazoval na určení formy státu na pozdější dobu a do kompetence Národního shromáždění, které zatím neexistovalo.¹⁶ Lze

¹⁴ KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 17

¹⁵ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 59-60

¹⁶ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

konstatovat, že se teprve zvažovalo, jaké zřízení si zvolit, zda nově vzniklý stát je monarchií či republikou. Podle dalších ustanovení byly ponechány v platnosti veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení.

Jedním z posledních aktů, který Národní výbor přijal, byla prozatímní ústava či zákon č. 37/1918 Sb. Upravovala soustavu nejvyšších orgánů, kterou tvořilo Národní shromáždění, prezident republiky a vláda. Prozatímní ústava výslovně nezakotvila formu státu jako republiku, však republikánská forma vyplývá například z ustanovení o prezidentu republiky nebo z ustanovení o vyhlášení rozsudků:

„§7 Hlavou státu je prezident republiky, kterého volí Národní shromáždění.

§13 Rozsudky a nálezy soudů vyhláší se jménem republiky.“¹⁷

Byla podepsána A. Rašínem, F. Soukupem, I. Stříbrným, A. Švehlou a V. Šrobárem.

2.2 Správa v Čechách a na Moravě

Zákonem o zřízení samostatného československého státu nebo tzv. recepční normou byla zajištěna recepce rakouského správního systému. Organizace správy v Čechách a na Moravě v podstatě probíhala stejným způsobem.

Do čela veškerého politického dění se postavil Národní výbor, jenž měl být výrazem jednoty národa. Stal se ústředním orgánem se zákonodárnou a výkonnou mocí pro celý československý stát. V průběhu prvních tří dnů existence samostatného československého státu postupně docházelo k podřizování se Národnímu výboru i dalších správních úřadů, jakož policejních a soudních institucí. K 30. říjnu 1918 měl Národní výbor pevně ve svých rukou převážnou většinu bývalé rakouské státní administrativy.¹⁸

Oslava vzniku Československého státu proběhla na Moravě až o den později, tedy 29. října 1918. V hlavním městě byla vytvořena moravskoslezská kancelář Národního výboru v čele s K. Englišem. Stejně jako v Praze Národní výbor přebral správu Moravy do svých rukou od moravského místodržitelství. Zástupci Národního výboru se 29. října dostavili k moravskému místodržiteli dr. K. Heinoldovi, aby ten jim odevzdal vrchnostenskou správu.

¹⁷ Zákon 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě

¹⁸ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 416

Požadavku však vyhověl jen po poradě s ministrem vnitra. Dále došlo k úmluvě, dle které měla být veřejná správa obstarávána místodržitelstvím za spolupráce správní komise vyslané Národním výborem. Členy komise se stali: H. Bulín, agrárník K. Sonntag, lidovec J. Šrámek a sociální demokrat K. Vaněk. Další dvě místa, která byla v komisi vyhrazena německým politickým stranám, zůstala neobsazena.¹⁹ V čele místodržitelství stál bývalý hejtman a pozdější předseda úřednických vlád J. Černý a další den na to bylo zdůrazněno, že „*Organizace a působnost politických úřadů zůstávají teritoriálně a věcně nezaměněny. Pro záležitosti náležející do politické správy zůstávají příslušný pouze úřady politické v nynějším složení: bylo by tudíž naprosto nesprávné, aby úřady či strany ve věcech těchto obracely se na Národní výbor, který podobná podání opět postoupil místodržitelství a nemohl se tím vyhnout zbytečným průtahům.*“²⁰

Koncem října a začátkem listopadu pokračovalo rozšiřování sítě národních výborů v okresech a obcích českých zemí. Podle pokynů pražského Národního výboru z 31. října 1918 měly všechny okresní národní výbory vykonávat pravomoc na území zastupitelského nebo soudního okresu. Způsoby vzniku těchto orgánů byly různé. V některých případech funkci národního výbory převzala městská rada, jindy zase vznikl pouhým rozšířením okresní hospodářské rady. Většinou však vznikaly z podnětů politických stran, jejich vzájemnou dohodou. Národní výbory plnily funkci mocenského a správního aparátu, zabezpečovaly nejrozmanitější úkoly v oblasti hospodářské, sociální, zásobovací, bezpečnostní, vojenské, kulturní a v řadě dalších. Začátkem prosince 1918 však byly zrušeny.²¹

2.3 Situace v oblasti správy ve Slezsku

Určitou obdobou moravského Národního výboru byl Zemský národní výbor pro Slezsko. Dne 19.10.1918 se ustavila na Těšínsku Zemská národní rada Těšínského knížectví

¹⁹ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str.55

²⁰ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 108

²¹ KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 19–20

(Rada Narodowa Ksiestwa Cieszynskeigo) a stala se tak nejvyšším orgánem polského obyvatelstva ve Slezsku. Strana se skládala z představitelů místních politických stran. Na začátku nedávala najevo předpoklady připojení Těšínska k Polsku. Prohlásila teprve 29. října 1918, že převzala veškerou správu a zároveň oznámila přivtělení tohoto území k Polsku. Reakce Čechů nenechala dlouho čekat. Téhož dne byl ustaven Národní výbor pro Slezsko v Opavě, jehož zástupci hned oznámili vytvoření tohoto orgánu jako jediné oprávněné instituce k převzetí veškeré moci ve Slezsku. Dále bylo prohlášeno, že bez vědomí Národního výboru nemají úřady činit žádná rozhodnutí. V Opavě zatím nadále fungovala dosavadní rakouská správa a zemská vláda, v čele které byl zemský prezident A. Widmann.²²

Těšínská otázka se stala zásadním problémem. Ve snaze čelit narůstajícím národnostním konfliktům mezi polskými a českými představiteli byla 2. a 5. listopadu 1918 v Orlově podepsána dohoda o rozdělení správy nad sporným územím. Úmluva vycházela z etnografického kritéria, a proto strany se dohodly na prozatímní rozhraničení těšínské oblasti demarkační čarou na dvě sféry vlivu, a to na západní pod správou Zemského národního výboru a na východní pod správou Rady Narodowe. Hranici měla tvořit trať Košicko-bohumínské dráhy, která měla zůstat pod společným dohledem. Z uhelného revíru, který tedy byl středobodem zájmu, připadlo Československu šestadvacet dolů a Polsku deset. Většina bodů dohody byla nepřesná, s dvojsmyslným výkladem, a v následujících měsících se staly častými předměty sporů a nedorozumění, kdy jim byl na obou stranách přikládán zcela protichůdný význam.²³

Rada Narodowa dělala ovšem od začátku vše proto, aby si veškeré úřady podřídila a získala tak rozhodující postavení. Postupně tak docházelo k omezování pravomoci Zemského národního výboru. Na konci listopadu bylo rozhodnuto Zemským národním výborem pro Slezsko se obrátit s memorandem do Prahy, aby sporné území bylo obsazeno československým nebo dohodovým vojskem.²⁴ Zatím však Poláci pokračovali v úsilí o připojení Těšínska k Polsku.

²² SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 110

²³ KUBÍK, Lubomír. *Těšínský konflikt: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. V Olomouci: Votobia, 2001. ISBN 80-719-8458-2, str. 17–18

²⁴ SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 220

Jedním z pokusů o vyřešení dané situace byl návrh ministra zahraničí E. Beneše polskému představiteli R. Dmowskému na pařížské mírové konferenci, aby problém byl vyřízen mimo rámec konference. Návrh byl však polským představitelem odmítnut, a proto Čeští představitelé se pokusili situaci vyřešit jiným způsobem. Pražská vláda dne 21. ledna 1919 prohlásila, že listopadové dohody o rozdělení Těšínska jsou neplatné a zároveň toto území obsadila vojskem. Ve dnech 23.–30. ledna 1919 proběhla tzv. sedmidenní válka mezi oběma státy. Během konfliktu se povedlo československé armádě vytlačit polské síly až k řece Visle.

Dohodové mocnosti striktně odmítli rozhodnutí Československa a celou situaci se ihned začala zabývat Nejvyšší rada. V důsledku mezi Polskem a Československem byla podepsána 3. února 1919 dohoda, která v první řadě zakazovala násilné zabírání sporných území a také vymezila hranice československého a polského vlivu. Československá armáda byla nucena se stáhnout a na místo byla vyslána komise, aby připravila dokument pro konečné rozhraničení a stanovila také některé administrativní zásady.²⁵ Komise zahájila svoji činnost na Těšíně dne 12. února 1919.

Ve snaze co nejdříve vyřešit těšínský spor, navrhli členové delegace Spojených států amerických na pařížské mírové konferenci, aby sporná otázka byla řešena plebiscitem. Dne 29. července 1920 bylo rozhodnutí oficiálně oznámeno: Československo dostalo území o rozloze 1 270 km², Polsko oblast o rozloze 1 012 km². Československá vláda si pospíšila s obnovením moci na těšínském území: ve dnech 6.–10. srpna 1920 sem přišlo vojsko s četnictvem a zároveň bylo oficiálně proklamováno obnovení platnosti právních předpisů. Ještě však před vyřešením poměru na Těšínsku, bylo k Československu připojeno Hlučínsko zákonem č. 76/1920, Sb.²⁶

Situaci ve Slezsku navíc ještě komplikovalo vytvoření provincie Sudetenland, která si činila nároky na celé severozápadní Slezsko, severní Moravu a část východních Čech. Otázku se podařilo vyřešit počátkem ledna 1919 obsazením posledních míst v pohraničí.

²⁵ KUBÍK, Lubomír. *Těšínský konflikt: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. V Olomouci: Votobia, 2001. ISBN 80-719-8458-2, str. 55

²⁶ KUBÍK, Lubomír. *Těšínský konflikt: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. V Olomouci: Votobia, 2001. ISBN 80-719-8458-2, str. 57

2.4 Situace na Slovensku

Situace na Slovensku byla složitější než v českých zemích hlavně proto, že k aktivizaci politického života docházelo mnohem pomaleji než v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Existovala zde zcela jiná organizace veřejné správy než v zemích českých. Situaci zhoršoval i ten fakt, že hranice mezi Slovenskem a Maďarskem v minulosti neexistovaly.

Již ke konci světové války v Čechách aktivně pracoval Národní výbor v Praze, který postupně navazoval spojení s první československou vládou v zahraničí. Na Slovensku tomu bylo spíše naopak a Národní rada Slovenská prakticky nefungovala.

Dne 24. října 1918 bylo oznámeno o svolání ustavujícího shromáždění Slovenské národní rady do Martina. Vzhledem k tomu, že Slovensko bylo maďarskou vládou téměř úplně odříznuto od světa, proto účastníci martinského zasedání neměli ještě žádné zprávy o pražském převratu. Všichni účastníci se vyslovovali pro úzkou spolupráci Čechů a Slováků. Na schůzi konečně byla zvolena dvacetičlenná Národní rada jako jediný oprávněný mluvčí slovenského národa. Byli v ní zastoupeni představitelé všech tří slovenských politických směrů: národního, katolického a sociálně demokratického. Zároveň byla vydána deklarace o společném životě Čechů a Slováků. Ačkoliv se v samotné deklaraci ještě přímo a otevřeně nemluvilo o vytvoření samostatného československého státu, slovenský lid jí dal tento výklad a viděl v ní vyjádření svých národních a sociálních tužeb.²⁷

Hlavním iniciátorem polemik o problému správní organizace na slovenském území byl Milan Hodža. Jeho diskuze vedená s centralistou A. Rašínem před 28. říjnem neměla tedy úspěšný výsledek. Posléze M. Hodža požádal F. Pantůčka o vypracování návrhu „*zákona o úpravě prechodných poměrů na Slovensku*“ podle svých představ o politickosprávním zřízení. Pantůček se však přiklonil především k Rašínově centralistické koncepci a Hodžovy návrhy akceptoval jen z malé části.²⁸ Podle Pantůčkova návrhu měla být na místo uherské autonomní veřejné komitátní správy zavedena jednotná politická správa. Celá slovenská správa by měla být ustavena podle vzoru z českých zemí. Když došlo k formálnímu jednání na zasedání v Martině, M. Hodža informoval přítomných jen o zásadních otázkách

²⁷ OLIVOVÁ, Věra. *Dějiny první republiky: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-718-4791-7, str. 70

²⁸ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 116

vyplývající z předloženého návrhu a stále zdůrazňoval regionalismus v rámci státněpolitické jednoty. K žádnému formálnímu usnesení tedy nedošlo a otázka státní správy na Slovensku zůstala otevřená.

K jistému obratu v činnosti Slovenské národní rady došlo po seznámení členů předsednictva s prvním zákonem československého státu a dne 3. listopadu se Slovenská rada obsahově ztotožnila v „Ohlasu“ s recepční normou Národního výboru v Praze. Slovenští představitelé se dali českou politickou cestou. V souladu s koncepcí o právní kontinuitě s Rakousko-Uherskem, byly ponechány všechny doposud platné uherské zákony, nadále působily státní úřady, obecní zastupitelstva uherského státního aparátu. Nejvyšším představitelem československé státní svrchovanosti na Slovensku stala Slovenská národní rada, které byly podřízeny všechny složky správního aparátu.

Počátkem listopadu se situace na Slovensku neobyčejně zkomplikovala. Důvodem tomu stala nová maďarská vláda v čele s Károlyim, která usilovala o udržení Uher v dosavadním rozsahu. Pod vlivem direktiv hraběte Károlyiho se v Martině vytvořila místní Maďarská národní rada, která se přihlásila k ústřední Maďarské národní radě v Budapešti. Snahy Slovenské národní rady a skutečné zájmy slovenského lidu byly ignorovány. Bylo jasné, že převzetí moci zde nebylo možné bez výrazné podpory vojenských sil. Vzhledem k tomu, že Slovensko na rozdíl od Maďarska nedisponovalo dostatečnými vojenskými prostředky, byl tedy nutný zásah československého vojska. Koncem listopadu 1918 obdržela maďarská vláda příkaz od vlády francouzské, aby vyklidila slovenské území a později byla stanovena demarkační čára mezi Československem a Maďarskem.²⁹

2.5 Situace v oblasti správy na Podkarpatské Rusi

O připojení Podkarpatské Rusi k Československé republice se uvažovalo již v roce 1918. Problematika území se probírala na pařížské mírové konferenci, která jednoznačně rozhodla o jeho připojení k Československu.

V průběhu války na území Podkarpatské Rusi zesílilo hnutí žádající seburčení ukrajinského obyvatelstva. Existovaly tedy tři základní politické směry: jeden žádal ponechání

²⁹ OLIVOVÁ, Věra. *Dějiny první republiky: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-718-4791-7, str. 71

země v rámci Maďarska, druhý usiloval o připojení k západní Ukrajině a třetí jednal o spojení s Československem, který zároveň byl nejsilnějším. Situace v zemi však nebyla klidná, a proto přijala Dohoda koncem listopadu 1918 usnesení, aby československá vojska obsadila západní část Zakarpatské Ukrajiny, a tak znemožnila její spojení se sovětskou Ukrajinou. Otázka sporného území byla pak řešena až v průběhu roku 1919, kdy byla právně i fakticky připojena k Československé republice.³⁰

Začátkem června 1919 došlo na území Podkarpatské Rusi k vyhlášení vojenské diktatury, která trvala až do ledna 1922. V srpnu téhož roku začala pod ochranou armády působit tzv. Civilní správa Podkarpatské Rusi. Dne 18. září 1919 generálem Hennocqueiem byl vyhlášen pro Podkarpatskou Rus tzv. „Generální statut“. Jednalo se o právní normu obsahující jak doslovný překlad příslušných článků saint-germanské smlouvy, tak vymezení hranic, projednání o jazykové otázce a konečné stanovení základů organizace Zakarpatské Ukrajiny. Generální statut byl nahrazen vládním nařízením č. 356/1920 Sb. podle tohoto nařízení stál v čele Podkarpatské Rusi guvernér.³¹

Guvernér a jeho zástupce viceguvernér byli jmenováni prezidentem republiky na návrh vlády. K působnosti guvernéra patřilo zastupovat Podkarpatskou Rus při jednání s vládou, řídit jednání guberniální rady, podepisovat nařízení a výnosy normativní povahy pro celé zakarpatskoukrajinské území, jmenovat úředníky atd. Viceguvernér byl samostatným úředníkem přímo odpovědným vládě stejně jako guvernér.³²

Správa na podkarpatském území fungovala podle dosavadní uherské správní organizace.

³⁰ KOVÁČ, Dušan. *Dějiny Slovenska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1998. Dějiny států. ISBN 80-710-6267-7, str. 184

³¹ KOVÁČ, Dušan. *Dějiny Slovenska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1998. Dějiny států. ISBN 80-710-6267-7, str. 185–186

³² KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 45–46

3. Zákon o župním zřízení

Recipovaný státní systém trpěl těžkopádností a byl finančně náročný. Dalšími nevyhovujícími skutečnostmi jsou existence velkého množství předpisů, růzností v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a zcela odlišný správní systém na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Všechny tyto fakta ukazují jedinečně na to, že převzatá dvoukolejnost orgánů stále brzdila rozvoj celého správního systému.

3.1 Důvody župního zákona

Potřebu reformy intenzivněji uvědomovaly všechny politické kruhy, a proto téma reorganizace správy bylo den ode dne aktuálnější. Zvyšovala se potřeba odstoupit od převzatého systému veřejné správy tzv. „požadavkem odrakouštění“ a konečného zavedení svého vlastního systému. Nový systém by měl zjednodušit celou správní soustavu, zrychlit správní řízení a napravit vymezené nedostatky organizace a fungování veřejné správy. Mezi jiné by měl také definitivně začlenit Slovensko a Podkarpatskou Rus do unitárního státu. Zapojení do jednotného státu by mělo zabránit autonomistickým snahám Slovenské lidové strany, které se projevovaly od roku 1919. Je tedy jisté, že řešení vymezených úkolů velmi spěchalo.

3.2 Příprava a přijetí župního zákona

Příprava zásadní reformy celé správy Československé republiky se stala jedním z nejdůležitějších úkolů, který byl postaven začátkem roku 1919 před ministerstvo vnitra, v čele kterého byl Antonín Švehla.

V lednu 1919 A. Švehla seznámil veřejnost v rozhovoru pro Národní listy s jednotlivými kroky, s nimiž bude v oblasti státní správy třeba vypořádat:

- zlidovění zastupitelských správních sborů;
- zajištění nové úpravy poměrů státní správy k samosprávě;
- provedení nového rozdělení správních obvodů a jejich vztah k dosavadním zemským hranicím;

- sblížení státního organismu se Slovenskem;
- zrychlení a zlevnění celého správního postupu.³³

Ovšem musely být stanoveny hlavní zásady, na kterých bude reforma postavena, ještě před zahájením samotné přípravy. Muselo být nejen rozhodnuto, v jakém rozsahu bude reorganizace uskutečněna a jakých oblastí veřejné správy se dotkne, ale také na jakých základních principech bude stát budoucí reforma. Nově vzniklé Nejvyšší správní úřady a novela obecního zřízení staly důvodem, proč do správní reformy nebyly zahrnuty nejvyšší a nejnižší složky veřejné správy, také byla vyňata správa prováděná samosprávnými státními úřady a odbornými samosprávnými svazy. Základními principy reformy byly přístupnější organizace správy obyvatelstvu, jednotnost a důležitá byla též finanční nenáročnost.

Podkladem pro inspiraci sloužily konkrétní zkušenosti správních funkcionářů, publikace kterých bylo možné nalézt jak v denním tisku, tak i na stránkách odborných časopisů (Věstník českých okresů, Věstník českých měst, Správní obzor atd.). Dále byly brány v úvahu zkušenosti z jiných států. Požadované změny dosavadního správního systému měly více alternativ podle záměrů a představ jejich autorů. Všechny návrhy ale i přes svoji odlišnost měly jedno společné řešení, kterým bylo vytvoření menších správních celků v podobě krajů řízených státními orgány, které by měly být základními administrativními jednotkami.

Tento nápad o krajském zřízení však nevyvolal nadšení. Proti změně se vyjádřili představitelé okresní samosprávy v Čechách (na sjezdu v Praze v dubnu 1919), zástupci moravských okresních silničních výborů (na sjezdu v Brně v březnu 1919), představitelé prezidia zemské správy politické. Jednoznačně proti krajskému zřízení se vyslovily Jednota českých samosprávných úředníků a moravský zemský výbor.³⁴

Všechny tyto názory a reakce staly podnětem pro vypracování ministerstvem vnitra pamětního spisu o reformě vnitřní politické správy. Tento spis zahrnoval hlavní zásady, podle kterých měl být vypracován návrh budoucího zákona o organizaci veřejné správy. Spis byl předložen ministerské radě dne 3. května 1919.

Správní reforma se měla zakládat na třech hlavních principech:

³³ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 120

³⁴ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 80

- První princip byl založen na unifikaci správy vrchnostenské, zeměpanské a autonomní v jediném státním úřadě. Obce zůstávaly jako samostatné korporace, ale jejich vrchnostenská pravomoc měla být ve smyslu novely k obecnímu zřízení přiměřeně upravena.
- Druhý princip hovoří o obvodech státních úřadů, které měl být voleny takovým způsobem, aby byly dost blízko k obyvatelstvu. Aby zabezpečovaly plné využívání odborného personálu, který byl těmto úřadům přidělen. Měly být finančně nezávislé, aby je státní správa nemusela obstarávat svými náklady. Při stanovení těchto obvodů nemuselo být přihlíženo k hranicím jednotlivých zemí.
- Třetí princip obsahoval požadavek demokratizace správy, kterého mělo být dosaženo rozsáhlým přebíráním laického elementu k spolupůsobení, a to jak elementu poradního, tak i rozhodujícího.³⁵

Návrh reformy byl do značné míry pokrokového charakteru a byl následně schválen ministerskou radou 12. května 1919. Hned po schválení byl spis okamžitě rozeslán na jednotlivá ministerstva k vyjádření.

Budoucí reforma se stala v dalších měsících klíčovým střediskem všech politických debat. V první řadě se diskutovalo o tom, zda má být ponecháno vžitě zemské zřízení a provést správní reformu jen v jeho rámci nebo tradiční země zrušit a vytvořit podstatně menší jednotky.³⁶ Ministerstvo vnitra rozhodně počítalo s druhou variantou, ale zůstala otevřená otázka o velikosti administrativních celků. Problém zůstal nevyřešený až do přijetí samotného zákona o župním zřízení.

Reakce na pamětní spis ministerstva vnitra a prvotní osnovu zákona se stále neměnila. Každý chtěl promítnout do budoucí reformy politické správy své vlastní zájmy a získat co nejlepší postavení. Bylo také třeba sladit radikální představy příslušníků sociálně demokratické levice s konzervativní stranou. Rozhodující skutečností také bylo to, že ministerstvo vnitra, které připravovalo vládní návrh, bylo v rukou agrární strany, zájmy které se v jisté míře odrazily v podkladech. Je třeba vzít v úvahu i tu skutečnost, že projednávání reformy veřejné správy jak v ústavním výboru, tak i v plénu Národního shromáždění probíhalo

³⁵ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 81

³⁶ MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1718-3, str. 888–889

zároveň s projednáváním pěti ústavních zákonů v čele s Ústavou Československé republiky. Tento moment ukazuje jedinečně na to, že pozornost byla spíše orientována na řešení státoprávních problémů a veřejné správě byla věnována pozornost až na druhém místě.³⁷ Mezi jiné komplikace také patří situace na Slovensku, těšínská otázka a postavení Podkarpatské Rusi.

V průběhu dalších měsíců roku 1919 prostřednictvím různých návrhů a námětů se různé organizace a instituce snažily ovlivnit práci na připravované reformě a prosadit tím své vlastní zájmy. Dalším problémem bylo stanovit, která města budou určena jako sídla župních úřadů a velikost samotných žup. Celá oblast republiky, kromě Podkarpatské Rusi, byla Národním shromážděním rozdělena na 21 žup, z toho 9 českých, 5 moravských, 1 těšínská a 6 slovenských.

Župní zákon byl nakonec přijat Národním shromážděním v ranních hodinách 29. února a publikován jako zákon č. 126/1920 Sb. Společně se zákonem o župním zřízení byla přijata ústavní listina československého státu, ústavní zákony o volebním soudu, volebním řádu do poslanecké sněmovny, o složení a pravomoci senátu a také jazykový zákon.³⁸ Přijetí zákona č. 126/1920 Sb. bylo začátkem důležité etapy ve vývoji československé správy, který však nepřinesl očekávaného úspěchu.

3.3 Správní dělení dle zákona o župním zřízení

Župní zákon měl platit dle § 1 pro celé území republiky s výjimkou hlavního města Prahy. Hlavní město bylo ze zákona o župním zřízení vyňato a dle § 3 župního zákona mělo jeho postavení být určeno zvláštním zákonem.³⁹

Měly být zavedeny župní úřady vykonávající vnitřní správu, které měly být řízené ministerstvem vnitra nebo jiným ústředním orgánem, pokud to vyplývalo z ustanovení jiných předpisů: „*Vnitřní správu v republice Československé vykonávají, pokud není nebo nebude zvláštními právními ustanoveními svěřena úřadům jiným, ve svém obvodu v mezích platných*

³⁷ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 417

³⁸ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. *Dějiny států*. ISBN 80-858-7976-X, str. 84

³⁹ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

*zákonů, nařízení a předpisů úřady župní a jim podřízené úřady okresní.*⁴⁰ Obvody a sídla jednotlivých župních úřadů byly určeny v příloze A zák. č. 126/1920 Sb. a mohly být měněny pouze zákonem s existující výjimkou, že po dobu prvních pěti let působnosti tohoto zákona menší změny mohla provádět jen vláda svými nařízeními.⁴¹

Celkem území republiky mělo být dle zákona rozděleno na 21 žup. V Čechách by jich bylo 9 a župními sídly se měly stát Pardubice, Hradec Králové, Mladá Boleslav, Česká Lípa, Louny, Karlovy Vary, Plzeň, České Budějovice a také Praha pro okolní venkov. Na Moravě jich bylo určeno pět, a to se sídly v Brně, Jihlavě, Olomouci, Uherském Hradišti a Moravské Ostravě. Ve Slezsku v souladu s přílohou A měla být zřízena pouze jedna župa se sídlem v Těšíně a Slovensko by se rozdělovalo na 6 župních obvodů se sídly v Bratislavě, Nitře, Zvolenu, Turčianském sv. Martině, Liptovském sv. Mikuláši a Košicích.⁴²

Na župní úřady v českých zemích přecházela správa v rozsahu působnosti zemských politických správ, zemských sněmů a zemských výborů a na Slovensku komitátů, jejich orgánů a správních výborů. Zároveň měl být župní úřad dozorcí a odvolací instancí proti rozhodnutí purkmistra, magistrátu a městského policejního hejtmana těchto měst.⁴³

Jak stanovil § 11 župního zákona, u každého župního úřadu se mělo zřídit přímou volbou župní zastupitelstvo, které bylo upraveno župním zákonem v části III. Volební období mělo činit 6 let, jak pravil § 14 zákona o župním zřízení a měli skládat před nástupem do své funkce slib věrnosti Československé republice. Celkem mělo mít župní zastupitelstvo 35 volených členů. Kdo mohl být volen do zastupitelstva, kdo mohl volit a samotné volební řízení měl dle § 13 župního zákona stanovit zvláštní zákon. Župní zastupitelstvo se mělo scházet na pozvání županovo aspoň jednou za čtvrt roku a „*župan jest oprávněn župní zastupitelstvo svolati také, kdykoliv jindy jest toho třeba, jest však povinen je svolati do 14 dnů, žádá-li za to aspoň pětina členů župního zastupitelstva, udávající předmět jednání.*“⁴⁴ § 19 upravoval usnášeníschopnost zastupitelstva: pokud by se nesešel potřebný počet členů, bylo by zastupitelstvo svoláno znovu za 14 dnů se stejným předmětem jednání a bylo by

⁴⁰ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 1

⁴¹ LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-864-1913-4, str. 75

⁴² Příloha A k § 2 Zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

⁴³ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, §§ 5 a 6

⁴⁴ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, §16

usnášeníschopné za jakéhokoliv počtu členů. Dle § 22 zákona schůze župního zastupitelstva měly být veřejné, ale z důležitých důvodů vyjma rozpočtů a účtů mohly být veřejnosti uzavřeny. Župní zastupitelstvo nebylo oprávněno jednat o věcech politických. Pokud v zákoně nebylo stanoveno jinak, k platnosti usnesení župního zastupitelstva měla dle § 23 být přítomna více než polovina členů, k přijetí usnesení bylo třeba nadpoloviční většiny hlasů přítomných.

Pravomoci a působnost zastupitelstva dle §§ 30–62 zasahovaly do oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné, poradní a správního soudnictví. Působnost hospodářská a správní byla v župním zákoně upravena v §§30–55. Na hospodářském úseku zastupitelstvo zřizovalo a podporovalo veřejně prospěšné podniky a instituce pro kulturně-vzdělávací, zdravotní, sociální, dopravní a podobné účely.⁴⁵ Povinnosti každého zastupitelstva bylo zřídit finanční komisi, počet jejích členů měl být určen zvláštním statutem, která dále byla oprávněna „v mezích statutu kontrolovati veškero hospodářství župní do působnosti zastupitelstva náležející a podávati župnímu zastupitelstvu, župnímu výboru a županovi zprávy a návrhy.“⁴⁶ Komise mohla podávat odpor proti usnesení zastupitelstva, pokud usnesení mělo povahu finanční. O odvolání pak mělo rozhodovat ministerstvo vnitra. V rámci normotvorné působnosti dle §§ 56–57 v kompetenci župního zastupitelstva bylo vydávat prováděcí předpisy k zákonům a vládním nařízením, pokud k tomu bylo zmocněno, dále vydávat statuty institucí, které v rámci župy zřídilo. Všechny tyto právní normy pak podléhaly kontrasignaci ministra vnitra. Zastupitelstvo mělo částečnou kontrolní pravomoc vůči okresním výborům a volilo přisedící do župních senátů, orgánů budované soustavy správního soudnictví. Dále v zákonu byla upravena působnost zastupitelstva ve správním soudnictví, která spočívala v účasti zastupitelstva při rozhodování veřejnoprávních sporů a způsob této účasti měl stanovit zvláštní zákon.⁴⁷ Bylo poradním orgánem župana a ústředních úřadů v otázkách veřejné správy.

Na úhradu nákladů náležejících do působnosti župního zastupitelstva mohl stát povolit župním úřadům dle ustanovení § 32 zákona tzv. zvláštní příděly, ale pokud by příděly nestačily, mohlo zastupitelstvo vybírat poplatky a příspěvky. Dávky mohly být vybírány také, ale jen v případě finančního nedostatku z jiných příjmů (např. ze jmění župního nebo z poplatků a příspěvků) nebo také byla možnost naturálního plnění.

⁴⁵ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 379

⁴⁶ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 49

⁴⁷ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 58

Dle župního zákona také měly být zřízeny celkem 3 župní svazy: český, moravskoslezský a slovenský a byly zakotveny v §§63–68 župního zákona. Mezi orgány župního svazu měly patřit zemský župní sbor, zemský svazový sbor a zemský svazový dozorčí sbor. Dle § 64 zemský župní sbor měl mít 24 členů, které měli být voleni župním zastupitelstvem z řad svých členů. Samotné volby měla do budoucna upravit vláda svým nařízením. Zemský svazový sbor měl mít 8 členů, kterých měl volit zemský župní sbor ze svých členů a podle obdobných zásad. Zemský svazový dozorčí sbor měli tvořit členové, kteří neuspěli ve volbách do zemského svazového sboru.⁴⁸ Župním svazům měly být svěřeny úkoly hospodářské a sociální působnosti župního zastupitelstva. Však předmět činnosti župních svazů nebyl stanoven přesně, v zákoně se pouze odkazovalo na budoucí nařízení vlády, kterými by ty činnosti byly upřesněny.⁴⁹ Dozor nad činností svazů, aby nepřekročovaly meze své působnosti, měl vykonávat přímo ministr vnitra. Geografické rozložení předpokládaných svazů naznačuje, že se staly pokusem o zachování zemského uspořádání, který si do zákona prosadily silné politické strany – národnědemokratická a lidová.⁵⁰

Důležitými ustanoveními byly také o županovi § 17, župním výboru §§26–27 a župních komisích § 28.

Dále župy se dělily na menší správní celky, a to na okresy, v čele kterých byly okresní úřady. V českých zemích na jejich úrovni stála města se zvláštním statutem a na Slovensku města s municipální správou.⁵¹

Nejasné postavení tedy měla Podkarpatská Rus. Jak nasvědčovalo ustanovení § 1, župní zákon se měl vztahovat na celé území republiky, avšak podkarpatské území bylo v příloze A zcela vynecháno. V každém případě zákon v tomto směru není jasný a důvodová zpráva nedodává k němu žádného vysvětlení.

⁴⁸ BAXA, Bohumil. *Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky*. Praha: Státovědecká společnost nakl., 1922, str. 8

⁴⁹ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 63

⁵⁰ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 380

⁵¹ BAXA, Bohumil. *Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky*. Praha: Státovědecká společnost nakl., 1922, str. 5

3.4 Realizace župního zákona

Tvůrcům župního zákona již od začátku bylo jisté, že při samotné realizaci župního zřízení narazí na řadu překážek. Zákon byl podroben nemalé kritice v době jeho projednávání a v době jeho realizace. Navíc byla velká potřeba, před realizací samotného zákona, vydat řadu zákonů, nařízení a předpisů. Například dne 14. dubna 1920 byl přijat zákon č. 330/1920 Sb., o volbách župních zastupitelstev a okresních výboru. Zákon upravoval aktivní a pasivní volební právo a rovněž stanovil volební povinnost. Ze strany vlády se však příliš nespěchalo a realizace župního zákona se stále odkládala.

3.4.1 Realizace zákona v českých zemích

V roce 1920 na ministerstvu vnitra byla vytvořena zvláštní organizační komise k provedení zákona o župním zřízení, v čele které stál J. Hoetzl. Vzhledem ke skutečnosti, že ze strany komise se neprojevovala žádná aktivita, byla členy poslanecké sněmovny z podnětu A. Meissnera přijata rezoluce, v níž byla vládě adresována výzva k urychlení realizace župního zákona a k vypsání voleb do župních zastupitelstev a okresních výborů.⁵² Vláda ale rezoluci nebrala vážně a svůj pomalý postup odůvodnila nedostatkem personálu, budov pro kanceláře, bytů pro úředníky a finančních prostředků. Rovněž poukázala na situaci znemožňující zavedení župního zřízení v celé republice najednou.

Ministerstvo vnitra však muselo v tomto směru projevit určitou aktivitu a byl vypracován projekt, který předpokládal uvedení župního zákona do života postupně. Projekt byl rozdělen do čtyř etap: zřízení župních a okresních úřadů a likvidace úřadů a korporací, které měly dle zákona být zrušeny; volby a zřízení župních zastupitelstev a okresních výborů; vytvoření župních svazů; aktivizace správního soudnictví a okresních senátů. Uskutečněna byla jenom první etapa, a to pouze na Slovensku.⁵³

⁵² KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 53

⁵³ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 84–85

Realizace župního zákona byla pořád odkládána. Nakonec zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 1923, avšak pouze na Slovensku. I přes to, že zavedení župního zřízení na Slovensku bylo ze strany českých představitelů přijato pozitivně, ty však začínali v této době mít stále menší zájem o jeho zavedení v zemích českých. Důvodem tomu bylo narůstající množství odpůrců tohoto zákona z politických kruhů, z řad významných funkcionářů a z oblasti politické správy a samosprávy. Jednoznačně proti župám se vyjádřili na mimořádném sjezdu českých okresů dne 24. listopadu 1923 v Praze.⁵⁴ Představitelům ze Slovenska nevyhovovalo, že Češi neprovádějí reformu ve svých zemích a vytýkali, že Slovensko si připadá jako pole pokusů.

Na Moravě i ve Slezsku nepanovala ve vztahu k otázce zavedení zákona značná jednotnost. Politické kruhy v Brně nabádaly k neukvapenosti v přípravě správní reformy. V Ostravě a Olomouci se naopak přiklonily k okamžitému zřízení žup. V Ostravě danou reformou chtěly vyřešit národnostní vztahy. Politické kruhy v Olomouci zřízením olomoucké župy měly v plánu získat nezávislost na Brnu.⁵⁵

Odpor proti provedení zákona na mimořádném sjezdu byl značným argumentem pro ministerstvo vnitra, aby se začalo vážně uvažovat o novelizaci zákona o župním zřízení. Již bylo jasné, že zákon v přijaté podobě realizován v českých zemích nebude. Zatím nebylo zřejmé, zda by mělo dojít jen k jeho částečné novelizaci nebo musí být přímo nahrazen zákonem jiným, aby nedošlo při unifikaci politické správy ke zhoršení a ztížení vnitřní správy.

V českých zemích i nadále byl ponechán původní recipovaný rakouský systém.

3.4.2 Realizace zákona na Slovensku

V roce 1922 již bylo jisté, že župní zřízení na Slovensku zavedeno bude. Daný fakt potvrdil ministr pro správu Slovenska J. Kallay na sjezdu slovenských právníků v Bratislavě v březnu 1922 oznámením, že základní úkoly byly splněny a vše je připraveno pro aktivizaci župního zákona. Původně provedení zákona o župním zřízení na Slovensku se mělo uskutečnit

⁵⁴ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str. 63

⁵⁵ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 84

1. října 1922, ale na žádost Kallaya byl termín odsunut. Dne 26. října 1922 došlo na Slovensku k vydání vládního nařízení č. 310/1922 Sb., kterým se zavedlo župní zřízení v některých částech republiky s účinností od 1. ledna 1923.⁵⁶

Na území Slovenska bylo vytvořeno šest žup, zároveň došlo ke zrušení bývalých historických žup. Zavedení šesti nových žup bylo hodnoceno kladně a v rámci nového uspořádání okresů bylo 13 bývalých okresů zrušeno. Volby do zastupitelstev se uskutečnily 30. září 1923. Na oddálení voleb měla jistý zájem především sociálně demokratická strana, která se obávala svého neúspěchu ve volbách. Obavy, jak se ukázalo byly zcela opodstatněné a pro tuto stranu společně s KSČ hlasovalo přibližně pouze 18 % voličů. S velkou převahou zvítězila ľudová strana, na druhém místě byla strana agrární. Ve volbách byly voleny pouze dvě třetiny zastupitelů a zbytek byl jmenován vládou na návrh županů.⁵⁷

Správní organizace dle zákona o župním zřízení existovala na Slovensku do 30. července 1928.

3.4.3 Realizace zákona na území Podkarpatské Rusi

V době přijetí župního zákona bylo území Podkarpatské Rusi již součástí Československé republiky, a proto mělo být rovněž rozděleno na župy. K tomu ale nedošlo z důvodů, jak již bylo dříve uvedeno, že příloha A župního zákona neobsahovala podkarpatské území, a tedy nebylo úplně zřejmé, zda se vůbec zákon vztahuje na Podkarpatskou Rus.

Po vydání vládního nařízení č. 356/1920 území bylo rozděleno na čtyři historické župy. Ale i přes nesouhlas ze strany vlády, počet a velikost žup se na Podkarpatské Rusi stále měnil.

Dle nařízení v čele Podkarpatské Rusi stál guvernér, vedle kterého stál jeho zástupce viceguvernér. Oba dva byli jmenováni prezidentem na návrh vlády, a to na dobu, než bude ustaven sněm. Poslední byl samostatným úředníkem s vlastní kompetencí a přímo zodpovědný

⁵⁶ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7, str. 64

⁵⁷ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 70

vládě, dokonce měl pomocný orgán, který se nazýval Civilní správa Podkarpatské Rusi.⁵⁸ Dále nařízení předpokládalo zřízení guberniální rady, ale ta však zřízena nikdy nebyla.

Celé území bylo rozděleno na čtyři župní obvody se sídly v Užhorodě, Mukačevě, Berehově a Velkém Bočkově. Později bylo provedeno nové rozdělení na tři župy, kterými byly Užhorod, Mukačevo a Velká Sevljuša. V čele župních úřadů stali správcové. Do měst Užhorod, Mukačevo a Berehovo (města s regulovaným magistrátem) byli posláni vládní komisaři a stali tak v čele úřednického aparátu společně s městským policejním kapitánem.

Vládním nařízením č. 113/1923 Sb. byla veškerá působnost municipálních výborů, vrchních županů a místožupanů přenesena na správce župního úřadu. Působnost správního výboru rozhodujícího v první instanci byla přenesena na župního správce. Působnost výboru, který rozhodoval ve druhé instanci, se přenášela na Civilní správu Podkarpatské Rusi.⁵⁹ V září roku 1923 došlo k aktivizaci obecní samosprávy vyhlášením obecních voleb. Nařízením byla také rozšířena působnost zákona o volebním řádu do obcí. Následně zákonem č. 62/1925 Sb. byla na území Podkarpatské Rusi přenesena působnost slovenského zákona (s některými odchylkami) o prozatímní úpravě obecního zřízení. V nižších správních úřadech byla ponechána uherská organizace. Dne 1. července 1926 došlo ke sloučení třech samostatných žup do jedné se sídlem župního úřadu v Mukačevě. Sloučení proběhlo na základě dalšího vládního nařízení č. 84/1926 Sb. Dle § 2 vládního nařízení župnímu úřadu sloučeného obvodu příslušela věcná působnost dosavadních župních úřadů v Užhorodě, Mukačevě a Velkém Sevljiši.⁶⁰⁶¹ Všechny uvedené právní normy byly odstraněny s organizačním zákonem v roce 1928 a zavedením zemského zřízení.

3.5 Hodnocení zákona o župním zřízení

⁵⁸ Nařízení vlády republiky Československé č. 356/1920 Sb. z. a n., o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi, §§ 1–4

⁵⁹ Vládní nařízení č. 113/1923 Sb. z. a n., jímž mění se prozatím až do definitivní úpravy zákonem příslušnost administrativních úřadů v Podkarpatské Rusi, §§ 1–3

⁶⁰ Vládní nařízení č. 84/1926 Sb. z. a n., o reorganizaci župní správy v území Podkarpatské Rusi, §§ 1–2

⁶¹ *Sbírka zákonů a nařízení státu československého*. Praha: Státní tiskárna, 1926, ročník 1926, číslo 45. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1926/045-1926.pdf>, str. 396

Zákon našel řadu kritiků jak při jeho přípravě, tak i v době jeho realizace. Základní myšlenka o župním zřízení byla celkem správná a lze s ní zcela souhlasit. Jak již bylo řečeno, byla jistá potřeba zbavit se dvoukolejnosti orgánů a zjednodušit celou správní soustavu. Ale tato myšlenka byla provedena v zákoně zcela zvláštním způsobem, že v určitých směrech vznikají pochybnosti, zda zákon byl vůbec životaschopný.

Největší pozornost si zaslouží kritika profesora brněnské právnické fakulty B. Baxy, jehož některé názory pak byly převzaty národnědemokratickou stranou. Za zásadní pochybnosti zákona považoval přílišnou centralizaci, pochybnost ve věcné působnosti úřadů a nevyřešená problematika národnostní. Jak uvádí B. Baxa: *„Není sporu o to, že centralizace zvyšuje sílu státu. Také historie sama podává nám toho doklady, že státy zcentralizované vykonaly mnohem více než státy, ve kterých státní moc byla rozdrobena. Ale každá centralizace je dobrá jen tehdy, je-li zároveň také rozumná a vyhovuje-li všeobecným podmínkám vývojovým dotčeného státu. Lze tedy tvrdit, že centralizace, která je dána zákonem o župním zřízení, jde přece jen příliš daleko a je na škodu věci samé.“*⁶² Především kritizoval přílišné centralizace odstraněním zemí jakožto veřejnoprávních korporací a zrušením zemských politických správ a jakýchkoliv poradních zemských sborů. Nezdálo se mu také správné, že odvolací instancí pro župy bude ministerstvo vnitra. Důvodem podle Baxy bylo přílišné zatěžování ministerstev a zda vůbec ministerstva budou na to odborně stačit. Dále kritizoval poměr mezi župními úřady, resp. mezi županem, župními zastupitelstvy a mezi okresním úřadem. Návrhem profesora bylo vytvoření v první instanci okresních úřadů, od nichž odvolání by šlo k župnímu úřadu a od toho k zemské správě politické. Odvolání k ministerstvu vnitra by již nebylo možné a zemská správa politická by byla konečnou řádnou instancí. Navíc považoval za nesprávné, že byly za základ přijaty župy střední velikosti a z toho důvodu se vytvořilo několik žup s převažujícím německým obyvatelstvem. Aby tedy nedocházelo k potlačování českého obyvatelstva, nabízel, aby německé župy byly odstraněny vytvořením žup velkých.

Názory dalšího kritika, profesora právnické fakulty v Praze V. Vavříčka, se v mnohém shodovaly s profesorem B. Baxou. Poukazoval na přílišnou centralizaci, nesouhlasil se zrušením zemí, s velikostí a rozvrstvením žup.

Třetím oponentem s mnohem konstruktivnější kritikou byl tajemník Svazu českých okresů O. Klapka. Rovněž kritizoval centralismus: *„Úsilná centralizace ve věcech, které jí*

⁶² BAXA, Bohumil. *Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky*. Praha: Státovědecká společnost nakl., 1922, str. 9

nesnesou a poskytování příliš výsadního stanoviska byrokracii, odporují jak principům správní účelnosti, tak demokracii.“⁶³ Proti rozdělení žup uváděl především důvod finanční. Poukázal také na národnostní důvody, že „není jasné, zda je české obyvatelstvo v tzv. německých župách v bezpečí“.⁶⁴

Mimo jiné kritikem župního zákona vystoupil i Kramář. Podle něj župa by měla plnit pouze svou administrativní funkci, žádnou jinou. Zavedení žup v historických zemích by podle Kramáře také znamenalo značnou finanční zátěž pro stát. Župa podle politika se stala v podstatě synonymem pro centralismus.⁶⁵

Samozřejmě, vedle kritiků zákona o župním zřízení vystoupila řada jeho obhájců. Například profesor F. Weyr byl zastáncem myšlenky, že o centralizaci nebo decentralizaci nerozhoduje v první řadě větší nebo menší územní rozsah správních úřadů středních instancí, nýbrž patrně normy upravující kompetenci ústředních úřadů, kterých se reforma vůbec nedotkla. V díle profesora K. Laštovky „*Vývoj organizace veřejné správy v republice československé*“⁶⁶ se můžeme setkat s docela kladným vztahem k tomuto zákonu, doplněný návrhy určitých dílčích korekcí.

Zavedením župního zřízení se sledovaly dva základní cíle: začlenění Slovenska a Podkarpatské Rusi do jednotného státu a tím zajištění unifikaci státní správy na celém území Československé republiky; odstranění dvoukolejnosti ve veřejné správě. Unifikací státní správy se sledovaly také dva základní cíle. Za prvé mělo být zabráněno autonomistickým tendencím, které se objevovaly z řad Slovenské ľudové strany, a svůj určitý zájem tedy měly především české politické kruhy. Za druhé vytvoření menších správních celků mělo zabránit maďarské iredentě, svůj zájem tedy měli především představitelé slovenských podnikatelských kruhů.⁶⁷

⁶³ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 294

⁶⁴ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 295

⁶⁵ MACHÁT, Zbyněk, Ondřej SLAČÁLEK a Milan ZNOJ, ed. *Nezapomenuté historie: sborník k 70. narozeninám Františka Svátka*. Brno: Doplněk, 2007. ISBN 978-80-7239-208-7, str. 127

⁶⁶ LAŠTOVKA, Karel. *Vývoj organizace veřejné správy v republice československé*. Bratislava: Academie, 1925, str. 6

⁶⁷ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 414

Lze tedy konstatovat, že se zavedením „částečného“ župního zřízení (tedy jeho faktické aktivizaci pouze na Slovensku) se stav politické správy ještě více roztříštil. Nepodařilo se vyřešit z habsburské monarchie převzatý dualismus, unifikovat veřejnou správu a odstranit její dvoukolejnost. Nyní existovaly na území republiky tři různé systémy politické správy: starý rakouský systém v českých zemích, uherský systém v Podkarpatské Rusi a župní zřízení podle nového zákona na Slovensku. Zákon o župním zřízení nesplnil očekávání ve smyslu zjednodušení státní správy. První polovina 20. let nepatřila z hlediska reformních zásahů do oblasti státní správy k zásadně úspěšné době.

4. Důvody reformy v roce 1927

Ve druhé polovině 20. let situace se zkomplikovala tím, že na československém území se prolínaly prvky staré převzaté správy s novými dílčími úpravami: místo z habsburské monarchie převzatého správního dualismu, realizací župního zákona na Slovensku a jak již bylo zmíněno, vytvořily se tři systémy. Stále působící dvoukolejnost a celkový nežádoucí stav nemohly mít dlouhého trvání. Z tohoto důvodu otázka o unifikaci politické správy se dostala znovu do pohybu.

Hlavním odůvodněním vládního návrhu byly argumenty spočívající v nedobrych zkušenostech z fungování župního zákona na Slovensku. Problém, který se po uplatnění tohoto zákona vyskytl, spočíval v neorganickém geografickém řešení některých žup bez jejich vnitřní spojitosti a také v chybějících společných zájmech. Vláda rovněž zdůrazňovala, že případné zavedení žup v českých zemích by narazilo na obrovské překážky finančního, věcného a personálního charakteru. Dále se uvádělo, že z hlediska politické různorodosti, župní zřízení nepřispělo k uklidnění situace na Slovensku. Mimo jiné v souvislosti s kritikou župního zřízení, stále existovala potřeba úsporného fungování veřejné správy.⁶⁸

4.1 Příprava a přijetí zákona o organizaci politické správy

Reorganizaci začali připravovat na ministerstvu vnitra v uzavřeném kruhu informovaných politiků a specialistů již koncem roku 1926. Předběžný návrh reformy byl projednáván mezi stranami vládní koalice a v únoru předložen vládě. Teprve od okamžiku postoupení návrhu do parlamentu začala být veřejnost informována o zásadních myšlenkách vládního návrhu, neboť jeho samotná příprava probíhala bez větší publicity a informací, tzv. za zavřenými dveřmi. Poskytnutí základních informací se uskutečnilo prostřednictvím denního tisku. O informování se především snažily Národní listy a Venkov.⁶⁹

⁶⁸ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 103

⁶⁹ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 86

Osnova zákona byla prezentována jako novela zákona o župním zřízení, ve skutečnosti svým obsahem župní zákon téměř zcela negovala: vracela se ke starému zemskému uspořádání, ale bez jeho dvoukolejnosti. Posilovala kompetence státních orgánů a oslabovala vliv samosprávy na veřejné dění až k její likvidaci.⁷⁰ Území celého státu podle osnovy by se rozdělilo na čtyři administrativně-teritoriální celky – země, kterými byly: Česko, Moravskoslezsko, Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Dne 3. března 1927 byla zahájena hlavní diskuse v ústavněprávním výboru poslanecké sněmovny o návrhu reformy. Hned se ukázalo, že příprava správní reformy byla značně uspěchaná a nebylo ze strany tvůrců připraveno vše pro její bezproblémové a rychlé projednání. Předloha vyvolala silný odpor, a proti se postavily nejen opoziční strany, ale dokonce i někteří zástupci koaličních stran.⁷¹

Vytýkali především její nedemokratičnost, potlačení prvků samosprávy a práv národnostních menšin. Množství protestů bylo motivováno místními potřebami a zájmy Slezska a Podkarpatské Rusi.⁷²

Hlavními odpůrci návrhu reformy byli především komunisté a vystoupily ve svém „klasickém stylu“: „*touto předlohou mají být rozmnoženy prostředky vládní moci dnešní vládnoucí třídy*“.⁷³ Kriticky vystoupili také sociální demokraté a národní socialisté. Překvapil odpor Slovenské ľudové strany a koaličních německých stran. Zástupci národně socialistické strany označili zákon za „*vražedný pro naši samosprávu a pro jednotu státu*“.⁷⁴ Slovenská ľudová strana tvrdila, že slovenský zástupce měl k podepsání zcela odlišný obsah osnovy, než měla k dispozici česká vládní strana. Údajně v původním návrhu chybělo několik článků, které se pak objevily v „nové“ osnově při projednání. Dodatkem ke všemu byl i ten fakt, že strana neměla dostatek času pro jeho pořádné prostudování. Německá strana poukázala na potlačení

⁷⁰ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 381

⁷¹ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 86

⁷² MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4, str. 382

⁷³ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 380

⁷⁴ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 381

práv menšinových národů jak po stránce národnostní, tak i jazykové. Bylo zároveň požádáno o odročení jednání ve výboru.

Zemská správní komise pro Slezsko vystoupila proti připojení Slezska k Moravě. Podkarpatská Rus se také nevyjádřila k osnově návrhu kladně.

Projednávání osnovy ve výborech parlamentu bylo na tři měsíce přerušeno (nejdříve přestávka se předpokládala jen na několik dnů). Znovu nebyly veřejnosti poskytnuty žádné informace o dalších postupech vlády. Bylo zahájeno zákulisní jednání s nespokojenými koaličními stranami. Vládě v zásadě nešlo o přepracování osnovy a potvrzuje to fakt, že návrh zákona pro nové projednání byl předložen v prakticky nezměněné podobě, ale o přesvědčení odpůrců a získání potřebné většiny při hlasování.

Jak již bylo zmíněno, změny se netýkaly zásadních problémů, ale pouze okrajových: zrušení kontrolních zemských finančních komisí, zřízení zvláštní správní komise pro správu samosprávných ústavů ve Slezsku, zachování některých výhod zaměstnancům, některé změny v trestním právu správních úřadů a v oblasti správního řízení.⁷⁵

Po obnovení projednávání návrhu o správní reformě v červnu 1927 došlo k zásadnímu obratu v postojích některých politických stran, a to spíše v pozitivním smyslu. V opozici zůstali komunisté, zástupci národněsocialistické strany a strany sociálnědemokratické. O složitosti rozpravy v parlamentě o návrhu tzv. organizačního zákona svědčí i to, že bylo poslanci podáno 600 pozměňovacích návrhů. Z nich bylo akceptováno jen minimum, všechny zamítavé návrhy byly přehlasovány, a tak byla předložena plénu poslanecké sněmovny vládní osnova bez podstatných změn.⁷⁶

Jednání o návrhu reformy probíhalo společně s projednáváním návrhu zákona o volbách zemských a okresních zastupitelstev. Ze šestnácti řečníků v průběhu debat vystoupili pouze tři z koaliční strany a daná skutečnost pochopitelně svědčila tomu, že vládní strany byly o své pevné pozici a o svém vítězství přesvědčeni. Důvodem podobného klidu i přes dusnou atmosféru panující ve sněmovně bylo to, že vládní strany měly předem zajištěnou potřebnou většinu.

⁷⁵ JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5, str. 422

⁷⁶ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 87

Výsledek jednání dopadl podle očekávání. Stejným způsobem byl návrh osnovy přijat v plénu senátu bez větších problémů. Dne 12. srpna 1927 byl oficiálně publikován Zákon o organizaci politické správy ve Sbírce zákonu a nařízení pod číslem 125.

4.2 Správní dělení podle zákona č. 125/1927 Sb.

Území celého státu dle § 1 první části zákona mělo být rozděleno na čtyři správní celky tzv. země: česká se zemským úřadem v Praze, moravskoslezská se zemským úřadem v Brně, slovenská s úřadem v Bratislavě a Podkarpatská Rus se zemským úřadem v Užhorodě. Země byly zřízeny jako základní administrativní jednotky. Dále republika se dělila na okresy a obce.

České území v podstatě zachovalo své historické hranice, jako Slovensko i Podkarpatská Rus, zatímco původní hranice Moravy a Slezska byly změněny a obě dvě země byly spojeny v zemi Moravskoslezskou. Vládním nařízením č. 93 a 174/1928 Sb. byly určeny obvody a sídla nižších správních jednotek, kterými se staly okresy.

Na zemské úřady přešla správa, která doposud příslušela v Čechách, na Moravě a ve Slezsku zemským správám politickým, jejich prezidentům, zemským správním výborům (komisím), na Slovensku župním úřadům, županům, župním zastupitelstvům a výborům a na Podkarpatské Rusi Civilní správě, župnímu úřadu a jeho přednostovi.⁷⁷ V okresech vykonávaly správu okresní úřady v rozsahu, který dosud v Čechách náležel okresním politickým správám, jejich přednostům, zastupitelským okresům, na Moravě a ve Slezsku rovněž okresním politickým správám a silničním výborům, na Podkarpatské Rusi slúžnovským úřadům a jejich přednostům. V čele okresu byl okresní hejtman.⁷⁸

V čele zemského úřadu dle § 5 organizačního zákona byl postaven zemský prezident jmenovaný prezidentem republiky, který zastupoval zemi navenek. Služebně byl podřízen ministerstvu vnitra, zabezpečoval v rozsahu stanoveném zákony výkon státní správy. Skládal se z prezidia a administrativního oddělení. Měl dozorčí funkci nad okresními úřady a byl tedy orgánem druhé instance. Zemský úřad byl jakousi spojnicí mezi ministerstvy a okresními úřady a byly mu zcela podřízeny zemské zastupitelské orgány, čímž sice došlo k odstranění dvoukolejnosti.

⁷⁷ KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str. 58

⁷⁸ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, část druhá § 4 odst. 1

Dle § 11 zákona mělo být zřízeno v každém správním obvodu zemské zastupitelstvo v sídle zemského úřadu, jemuž předsedal zemský prezident, jenž však měl oprávnění předsednictví ve schůzích svěřit viceprezidentovi nebo některému dalšímu členu. Schůzi zastupitelstva se zúčastňovali i úředníci určení zemským prezidentem. Hlasovací právo měl pouze zpravodaj. Následující paragraf upravoval počet členů zemských zastupitelstev a zcela fixně: v Čechách mělo být 120 členů, v Moravskoslezsku 60, na Slovensku 54 a na Podkarpatské Rusi 18. Dvě třetiny členů byly voleny a jedna třetina byla jmenována vládou z odborníků, s ohledem k poměrům hospodářským, kulturním, národnostním a sociálním. Volební období mělo činit 6 let. Volby do zemského zastupitelstva probíhaly v souladu se zákonem č. 126/1927 Sb. a byly stanoveny další podmínky: v aktivním volebním právu podmínkou bylo dosažení 24 let a jednorozční pobyt v příslušné zemi, v pasivním dosažení 30 let a pobyt po dobu dvou let.⁷⁹ Oproti volebnímu právu do parlamentu došlo k výraznému posunu. Zvýšila se nejen věková hranice, ale i cenzus pobytu. Odůvodněním pro zvýšení věkové hranice byl požadavek na větší životní zkušenosti a odborné znalosti.

*„Zemské zastupitelstvo schází se na pozvání zemského prezidenta do sídla zemského úřadu aspoň jednou za čtvrt roku. Zemský prezident jest oprávněn zemské zastupitelstvo svolati také, kdykoliv jindy jest toho třeba, jest však povinen je svolati do patnácti dnů, žádá-li za to aspoň čtvrtina členů zemského zastupitelstva, udávajíc předmět jednání“*⁸⁰ – v daném paragrafu se změnil počet členů z původní pětiny na čtvrtinu. § 19 zákona upravoval usnášeníschopnost zastupitelstva: pokud by se nesešel potřebný počet členů, bylo by zastupitelstvo svoláno znovu za 14 dnů se stejným předmětem jednání, ale teprve by bylo usnášeníschopné za přítomnosti alespoň jedné třetiny členů.

Zemskému zastupitelstvu náležela působnost hospodářská, správní, normotvorná, ve správním soudnictví a poradní. V rámci hospodářské a správní působnosti příslušelo zastupitelstvu starat se o hospodářské, sociální, zdravotní, dopravní a dobročinné otázky, zároveň bylo výslovně zakázáno unášet se o politických věcech. Působnost normotvorná spočívala v tom, že zemská zastupitelstva, pokud k tomu byla zmocněna vládou, mohla vydávat prováděcí předpisy k zákonům a vládním nařízením, také vydávat statuty a předpisy v mezích zákonů a nařízení. Úprava působnosti ve správním soudnictví byla odkázána na zvláštní zákon, který však nikdy nebyl vydán. Působnost poradní zaručovala zemskému zastupitelstvu

⁷⁹ Zákon č. 126/1927 Sb. z. a n., o volbách zemských a okresních zastupitelstev, hlava první § 1

⁸⁰ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, část druhá § 16

postavení poradního orgánu zemského prezidenta a ústředních úřadů ve věcech zemské správy.⁸¹

Dle § 32 zákona o župním zřízení stát mohl povolit župním úřadům tzv. zvláštní přiděly na úhradu nákladů náležejících do působnosti župního zastupitelstva. § 32 organizačního zákona nepočítal se „státními příspěvky“ a „*k úhradě nákladů do působnosti zemského zastupitelstva náležejících může zemské zastupitelstvo usnésti na vybírání poplatků, příspěvků, dávek a naturálních plnění v zemi. Pokud přísluší zemím podíl na státních daních, stanoví zvláštní zákon.*“⁸²

Také dle § 28 „*zemské zastupitelstvo může pro správu a dozor nad jednotlivými ústavami a podniky, jakož i pro obstarávání jednotlivých zemských věcí zříditi podle potřeby zvláštní výbory (komise) ze členů zemského zastupitelstva nebo z občanů v zemi usedlých a do zemského zastupitelstva volitelných*“.⁸³

Nižšími správními jednotkami byla okresní hejtmanství v čele s okresním hejtmanem, který byl přednostou okresního úřadu a zároveň předsedou okresního zastupitelstva. Byl jmenován ministrem vnitra na návrh zemského prezidenta. Okresní zastupitelstva byla vytvářena na stejných principech jako zemská zastupitelstva. Výraznou změnou ve správním řízení bylo to, že odvolací a konečnou instancí řešící odvolání proti rozhodnutí okresních úřadů byly země.

4.3 Realizace organizačního zákona

Zákon o organizaci politické správy měl nabýt účinnosti na celém území Československé republiky za rok po jeho vydání a to od 1. června 1928. Vláda a ministerstvo vnitra velmi brzy započaly přípravy k jeho realizaci. Dne 18. července 1927 ministerstvem vnitra byl vydán výnos, který požádal zemské správy politické v Praze, Brně, Opavě, oddělení ministerstva vnitra v Bratislavě a Civilní správu v Užhorodě, aby předložily návrhy na určení obvodů a sídel okresních úřadů.

⁸¹ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, část druhá §§ 30–62

⁸² Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, část druhá §§ 32

⁸³ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, část druhá § 28

Ministerstvo vnitra se pečlivě chystalo na zavedení zemského zřízení jak po stránce věcné, tak i personální. Proto byl ministerstvem vystaven oběžník dne 20. prosince 1927, ve kterém byla uvedena řada úkolů, které bylo nutné splnit do konce února 1928. Mimo jiné bylo nutné připravit: dekvalifikaci měst se zvláštním statutem, umístění zemských a okresních úřadů a jejich vzorový rozvrh prací, opatření bytů zaměstnancům zemských a okresních úřadů, dohled nad službou podřízených úřadů, opatření hospodářského charakteru v oboru zemské a okresní samosprávy, soupis jmění i zrušených korporací a zároveň převzetí agendy a jmění zrušených korporací, také jednací řády, zemské věstníky atd.⁸⁴

Celá příprava realizace organizačního zákona se ukázala podstatně komplikovanější, než se zpočátku předpokládalo, a tak dne 1. července 1928 mohl zákon vstoupit v platnost jen na území Slovenska a Podkarpatské Rusi. Na odročení realizace zákona v českých zemích se podílely některé politické strany, které se snažily oddálit jeho účinnost. Přes všechny obtíže organizační zákon byl v českých zemích nakonec realizován.

Dne 2. prosince 1928 se uskutečnily volby do zemských zastupitelstev, kterými došlo k dokončení celé realizace nového zemského zřízení a fakticky skončila organizace státní správy podle zákona o župním zřízení. V Čechách zvítězila národněsocialistická strana, na druhém místě se umístila společná kandidátka od strany agrární, živnostenské a národnědemokratické a o třetí místo se dělili komunisté se sociálnědemokratickou stranou. V Moravskoslezsku nejvíce hlasů získali lidovci, za sebou nechali sociální demokraty, agrárníky a komunisty. Na Slovensku zvítězila strana ľudová, druzí byli agráři a třetí komunisté. Na Podkarpatské Rusi na prvním místě byla strana agrární, za ní šla komunistická a maďarská národní strana.⁸⁵ Dále byly zavedeny do činnosti zemské a okresní úřady.

4.4 Hodnocení zákona o politické organizaci

Společným cílem župního a organizačního zákona bylo především sjednocení správního systému, odstranění dualismu zeměpanské a autonomní správy. Pro vyřešení problémů byly

⁸⁴ SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 393

⁸⁵ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 89

vytvořeny župní a okresní orgány, které následně byly nahrazeny zemskými úřady se všeobecnou administrativní působností. Úřady byly podřízeny přímo ministerstvu vnitra a vykonávaly všeobecnou státní správu. V čele župního úřadu stál župan, v čele zemského úřadu stál zemský prezident. To svědčí tomu, že oba dva zákony upravovaly podobné pravomoci správních orgánů a také rozsah kompetencí státních úředníků. Župní a později zemské zastupitelstvo mohlo přijímat závazná ustanovení, prováděcí předpisy a statuty. Organizační zákon oproti župnímu zákonu reguloval materii správního trestání.⁸⁶

Jak již bylo zmíněno, zákon o župním zřízení nedosáhl očekávaných výsledků, naopak došlo k většímu zkomplikování státní správy a místo převzatého rakouského správního dualismu se vytvořily tři systémy – v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Stále byla potřeba vytvořit na území Československé republiky jednotný správní systém vyhovující demokratickým požadavkům. Proto byl předložen návrh zákona o organizaci politické správy, ale jako novela župního zákona. Jak se vyskytlo později, svým obsahem župní zákon téměř popíral. Podstatnou změnou podle nové reformy bylo zrušení žup a základními správními jednotkami se opět stávaly země. Navíc došlo ke sloučení území moravského a slezského do jedné země.

Postoj Slovenské ľudové strany vůči zemskému zřízení byl negativní z důvodu jejich především autonomistických zájmů, které stále prosazovala již od roku 1919. Uvědomovali si, že jejich spolupráce s českými stranami mohla znamenat ztrátu popularity mezi slovenským obyvatelstvem. Na druhé straně bylo zřejmé, že své vlastní autonomistické myšlenky budou moci lépe prosadit v řadách vládní koalice než v opozici. I přesto, že se stále objevovalo negativní stanovisko vůči připravované reformě, tomuto zákonu v parlamentu vyslovili souhlas.⁸⁷

Československá strana sociálně demokratická nikdy nepřestala podporovat zákon o župním zřízení a odporovala zemskému zřízení hlavně z důvodu nedostatečné decentralizace správy. Mimo jiné vyčítala potlačení práv menšin.

Opozice také poukazovala zejména na nedemokratické jmenování jedné třetiny členů zastupitelstev vyššími státními orgány a říkalo se tomu „*loupež na volebním právu*“. Problém

⁸⁶ MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1718-3, str. 892

⁸⁷ SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0, str. 100

byl i ten, že ačkoliv jedna třetina jmenovaných členů zastupitelstev byla prohlašována za nepolitické odborníky, jejich účast byla vysloveně politickou záležitostí. Museli totiž už na prvé schůzi zastupitelstev oznámit, s kterou politickou stranou budou hlasovat.⁸⁸

Hlavními odpůrci a největšími kritiky zemského zřízení byli komunisté. Vytýkali nežádoucím rozšířením vládní moci, posílením moci státního aparátu. Údajně proti správní reformě organizovali tábory lidu a manifestace. Komunistický poslanec uváděl: „*Osnova rozděluje stát na země způsobem, který nedbá práva národů na sebeurčení, nýbrž určuje hranice zemí podle zájmů buržoazie a byrokracie. Hlavní zásada je, aby snadně byla prosazena moc státního aparátu a libovůle ministerstva vnitra.*“⁸⁹

Maďarské strany rovněž kritizovali jak návrh organizačního zákona, tak i zákon o župním zřízení, neboť jim šlo hlavně o samostatnost a nezávislost Slovenska.

Tradičními zastánci zemského zřízení byly strany národnědemokratická a lidová. Karel Kramář argumentoval, že nejlepším způsobem řešení tzv. slovenské otázky, aby slovenské představitele uznali existenci jednotného národa, zároveň s tím jim bude poskytnuta značná administrativní samostatnost a všechno by se dalo splnit jedině jím navrhovaným zemským zřízením, „*aby se vyšlo vstříc přirozeným a vývojovým růstem jednotlivých částí republiky, stojí strana na zachování zemských politických správ v Čechách i na Moravě a chce, aby tato správa se zřídila i na Slovensku...*“⁹⁰

⁸⁸ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 89

⁸⁹ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 388

⁹⁰ KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X, str. 87

⁹¹ Citace převzata z: SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3, str. 384

Závěr

Cesta k reorganizaci a sjednocení správního systému československého státu nebyla zdaleka jednoduchou. I přesto, že zákon o župním zřízení nikdy nebyl v plném rozsahu uplatněn a našel velkou řadu kritiků, bezpochybně patří k velmi významným a důležitým legislativním činům v období počátečního vývoje československého státu. Hlavním cílem bylo zajistit unifikaci státní správy začleněním Slovenska a Podkarpatské Rusi do jednotného státu a odstranit dvoukolejnost orgánů. Bohužel se to zcela nepodařilo z již uvedených důvodů (viz. kapitolu 3.4 Hodnocení zákona o župním zřízení). V důsledku neúplného zavedení župního zřízení se vytvořily tři různé politické správy, které bylo třeba odstranit.

Nedobré zkušenosti z předchozí reformy byly hlavním odůvodněním pro předložení návrhu zákona o organizaci politické správy. Základní změnou bylo nahrazení župního zřízení zřízením zemským, které by mimo jiné mělo vyřešit narůstající národnostní problém. Provedení tzv. organizačního zákona nebylo zcela snadné, ale podařilo se uskutečnit jeho realizaci a konečně se zbavit dvoukolejnosti.

Je to jisté, že organizační zákon vyřešil základní důležité otázky, ale nelze však konstatovat, že reforma státní správy byla tím ukončena. Reforma je ohromným a nekonečným procesem v postupném vývoji státu.

Během porovnání dvou zákonů najdeme nejen podstatné rozdíly, ale také i společné znaky. Mimo obsahové rozdíly, které již byly zmíněny, existuje jeden nejzásadnější a spočívá v tom, že organizační zákon oproti župnímu zákonu vstoupil v účinnost na celém území státu. Hlavní podobností je především společný cíl, který sledovaly oba dva zákony, a to sjednocení správního systému a odstranění dualismu zeměpanské a autonomní správy. V podstatě celý proces reorganizaci státní správy československého státu trval 10 let a podařilo se ho dosáhnout s přijetím zákona o organizaci politické správy v roce 1927.

Резюме

Возникновение независимого государства Чехословакии непосредственно связано с периодом Первой мировой войны, во время которой окончательно сформировалась концепция будущего государства. В ноябре 1918 г. Временным национальным собранием было свергнуто правление Габсбургов и состоялось провозглашение Чехословацкой республики. Была утверждена временная конституция, а президентом был избран Т. Масарик.

Решение административной организации не происходило одинаковым способом в отдельных областях государства. Например, неоднозначно решался вопрос о самоопределении Подкарпатской Руси. Закарпатье одновременно оказалось в сфере интересов у Венгрии и Польши. Достаточно в твёрдой форме была озвучена идея вхождения данной области в состав Чехословакии в США. После многочисленных конференций и соглашений, область Подкарпатской Руси была наконец-то присоединена к Первой Чехословацкой республике, которая тем временем включала в себя 5 областей: Чехия, Моравия, Силезия, Словакия, Поткарпатская Русь.

В соответствии с конституцией 1920 года чехословацкое государство было задумано как парламентская демократия, во главе которого стояло Национальное собрание (было ответственным за законодательную власть, также имело контроль над исполнительной и судебной), состоящее из Сената и палаты депутатов.

С самого начала остро стоял вопрос о едином административном управлении, которое бы работало непосредственно во всём государстве. Первой попыткой объединения был так называемый Закон об уезде или Закон о районной системе с 1920 года (ориг. *zákon o župním zřízení*). Его основными целями было объединить государственное управление в единую систему, избавиться от административной разобщённости, которая являлась нежеланным отголоском Габсбургской монархии. Заветных целей должно было быть достигнуто при помощи возникновения меньших областей так называемых жуп. В реальности все далеко отличалось от идеала, данный закон получил огромное количество критики как во время его обсуждения, так и во время тщетных попыток его реализации. К его реализации в итоге дошло, но только в Словакии, тем самым не только не улучшив ситуацию, а наоборот ее гораздо сильнее усложнив. Теперь Чехословакия была разделена на три различные политические системы:

старая австрийская система в чешских землях, венгерская система в Подкарпатской Руси и разделённая новым законом на жупы Словакия. Ситуация требовала быстрых вмешательств, но пока не было ясно, если будет достаточно внести некоторые поправки в уже существующий закон, или подготовить абсолютно новую реформу. Политические стороны все же склонялись ко второму варианту.

После долгих и тяжёлых совещаний итогом стало принятие Закона о политической организации 1927 года. Изначально закон был представлен как незначительное обновление закона с 1920 года, но, в сущности, представлял собой абсолютно новый закон, противоречащий старому. Этот факт вызвал немало критики, но итогом было все же принятие новой реформы политической организации. Путь к его реализации тоже не являлся лёгкой задачей, но в конечном итоге, хоть и не одновременно, его удалось воплотить в жизнь во всём государстве, в отличии от предыдущего. В соответствии с данным законом Чехословакия возвращалась к прежнему государственному управлению и была разделена на четыре земли: Чехия, Моравия-Силезия, Словакия и Подкарпатская Русь.

И несмотря на то, что, несомненно, с помощью закона 1927 года удалось решить важнейшие государственные задачи, нельзя с уверенностью констатировать факт, что реформа была завершена. Реформа является бесконечным процессом в соответствии с развитием государственных и общественных нужд.

Seznam použitých pramenů

Právní předpisy

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé

Zákon č. 330/1920 Sb. z. a n., o volbách župních zastupitelstev a okresních výborů

Vládní nařízení č. 113/1920 Sb. z. a n., o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi

Vládní nařízení č. 113/1923 Sb. z. a n., jímž se mění se prozatím až do definitivní úpravy zákonem příslušnost administrativních úřadů v Podkarpatské Rusi

Vládní nařízení č. 84/1926 Sb. z. a n., o reorganizaci župní správy v území Podkarpatské Rusi

Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy

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

Literatura

BAXA, Bohumil. *Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky*. Praha: Státovědecká společnost nakl., 1922

Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7

JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-042-1189-5

KADLECOVÁ, Marta. *Československé dějiny státu a práva (1918-1945)*. Brno: Doplněk, 1991. ISBN 80-210-0346-4, str

KAPRAS, Jan, Bohumil NĚMEC a František SOUKUP. *Idea československého státu*. Národní rada československá. Praha: L. Mazáč, 1936

KOCÍCH, Miroslav. *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*. Opava: Slezská univerzita, 1997. Dějiny států. ISBN 80-858-7976-X

KOVÁČ, Dušan. *Dějiny Slovenska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1998. Dějiny států. ISBN 80-710-6267-7

KUBÍK, Lubomír. *Těšínský konflikt: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. V Olomouci: Votobia, 2001. ISBN 80-7184-791-7.

LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, c2001. ISBN 80-864-1913-4

LAŠTOVKA, Karel. *Vývoj organizace veřejné správy v republice československé*. Bratislava: Academie, 1925

MACHÁT, Zbyněk, Ondřej SLAČÁLEK a Milan ZNOJ, ed. *Nezapomenuté historie: sborník k 70. narozeninám Františka Svátka*. Brno: Doplněk, 2007. ISBN 978-80-7239-208-7

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4

MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Praha: Karolinum, 2010. ISBN 978-80-246-1718-3,

OLIVOVÁ, Věra. *Dějiny první republiky: [dramatické okamžiky česko-polských vztahů]*. Praha: Karolinum, 2000. ISBN 80-718-4791-7

Sbírka zákonů a nařízení státu československého. In: . Praha: Státní tiskárna, 1926, ročník 1926, číslo 45. Dostupné také z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1926/045-1926.pdf>,

SCHELLE, Karel. *Kapitoly z dějin státní správy*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-0

SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. ISBN 80-210-0792-3

SOUKUP, František. *28. říjen 1918: předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa*. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (A. Svěcený), 1928