

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2012

JAN HAMERLÍK

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra právních dějin

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Župní zákon z r. 1920 a organizační zákon z r. 1927 – dualistický rozbor

Zpracoval: Jan Hamerlík

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová

Místo a rok zpracování: Plzeň 2012

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Župní zákon z r. 1920 a organizační zákon z r. 1927 – dualistický rozbor zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31. března 2012

.....

Podpis předkladatele

Děkuji JUDr. et Mgr. Vendulce Valentové za odborné vedení při zpracování bakalářské práce.

OBSAH:

Úvod	str. 1
1. Etapy státo-právního vývoje v Rakousku po roce 1848	str. 2
2. Vývoj rakouské státní správy a samosprávy v letech 1848-1918	str. 4
2.1. Správa zeměpanská	str. 4
2.2. Samospráva	str. 5
3. Státní správa a samospráva v samostatném Československu	str. 7
3.1. Vznik Československé republiky a její ústavní základy	str. 7
3.2. Organizace veřejné správy do vydání župního zákona	str. 9
3.2.1. Recepce systému veřejné správy a její právní zakotvení	str. 9
4. Župní zákon	str. 11
4.1. Důvody správní reformy	str. 11
4.2. Příprava a projednávání návrhu zákona o krajském (župním) zřízení ...	str. 11
4.3. Správní dělení dle župního zákona	str. 16
4.4. Župní orgány	str. 16
4.4.1. Župan	str. 16
4.4.2. Župní úřad	str. 18
4.4.3. Župní zastupitelstvo	str. 18
4.4.4. Župní výbor	str. 22
4.4.5. Župní komise	str. 23
4.4.6. Okresní úřad	str. 23
4.4.7. Okresní náčelník	str. 24
4.4.8. Okresní výbor	str. 25
4.4.9. Okresní komise	str. 28
4.4.10. Župní svazy	str. 28
4.4.11. Okresní svazy	str. 29
4.5. Realizace župního zákona v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi	str. 30
4.5.1. České země	str. 30
4.5.2. Slovensko	str. 30
4.5.3. Podkarpatská Rus	str. 31
5. Důvody reformy ve zlomovém roce 1927	str. 32
6. Příprava, projednání a schválení zákona o organizaci politické správy	str. 33

6.1. Příprava a návrh zákona o organizaci politické správy	str. 33
6.2. Projednání návrhu a postoje politických stran	str. 34
6.3. Schválení zákona o organizaci politické správy	str. 35
7. Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. a jeho prováděcí právní úprava	str. 37
7.1. Úřady zemské	str. 37
7.1.1. Zemský prezident	str. 38
7.1.2. Zemské zastupitelstvo	str. 38
7.1.3. Zemský výbor	str. 39
7.1.4. Zemské komise	str. 40
7.2. Okresní úřad	str. 40
7.2.1. Okresní hejtman	str. 41
7.2.2. Okresní zastupitelstvo	str. 41
7.2.3. Okresní výbor	str. 42
7.2.4. Okresní komise	str. 42
7.3. Prováděcí předpisy	str. 42
8. Realizace zákona o organizaci politické organizaci	str. 44
9. Srovnání župního a organizačního zákona	str. 45
9.1. Odlišnosti	str. 46
9.1.1. Formálně teritoriální uspořádání	str. 46
9.1.2. Realizace zákona v praxi	str. 47
9.1.3. Odlišné sestavování zastupitelských sborů	str. 48
9.1.4. Hranice obvodů okresů	str. 49
9.1.5. Terminologie	str. 49
9.1.6. Materie správního trestání	str. 49
9.2. Kontinuita podoby	str. 50
9.2.1. Společný cíl	str. 50
9.2.2. Podobné kompetence správních orgánů a státních úředníků	str. 50
9.2.3. Zrušení tradičních okresů	str. 51
Závěr	str. 52
Resumé	
Seznam použitých pramenů	
Evidenční list	

Úvod

Téma mé bakalářské práce jsem si vybral jednak z důvodu mého zájmu o historii a také proto, že bych po skončení mého studia oboru veřejná správa v ní rád pracoval a aby člověk mohl ve veřejné správě kvalitně působit, měl by mít základní znalosti o její struktuře, orgánech, jejich působnosti, pojmech a určitě také o historii, která je její nedílnou součástí. Ohlédnutí do historie veřejné správy je zajímavé jednak z pohledu tehdejšího fungování a vývoje správy, ale i z pohledu ponaučení se z chyb či naopak z toho, co se povedlo a osvědčilo. Nejvíce mě zajímalo období prvních prvorepublikových reforem a s tím související župní zřízení z roku 1920 a poté tzv. organizační zákon z 1927. Období více či méně zdařilých, nicméně a to je podstatné, demokratických reforem. Období, na které jsme mohli po dlouhých letech, po roce 1989 navázat.

V mé práci se nejdříve krátce snažím nastínit vývoj správy v Rakousku po roce 1848 a počáteční období správy po vzniku Československé republiky v roce 1918. Následně se snažím již podrobně rozebrat hlavní téma mé bakalářské práce a tím jsou župní zákon z roku 1920, který měl na našem území zřídit župy, jenž byly nakonec realizovány pouze na Slovensku a dodatečně i v Podkarpatské Rusi a druhým důležitým rozbořem v mé práci je organizační zákon z roku 1927, který zcela nahradil župní zákon a jímž se na celém našem území zřídily čtyři země. Poslední čemu v této práci věnuji nemalou pozornost, je vzájemné porovnání župního a organizačního zákona, spočívající v odlišnostech a kontinuitě podoby. Toto závěrečné srovnání je velmi důležitým bodem, neboť se právě v této kapitole snažím poukázat na jednotlivé výhody a nevýhody každého zákona a plnění jejich společného cíle, kterým byla reorganizace veřejné správy, sjednocení a odstranění její dvojkoľejnosti. Mým cílem je přiblížit čtenáři oba zákony, co v nich bylo navrhováno a proč, jakým způsobem byly připravovány, projednávány a schvalovány, přes jejich realizaci a správní členění, až po vzájemné porovnání těchto zákonů.

1. Etapy státo-právního vývoje v Rakousku po roce 1848

Nespokojenost s feudalismem, Metternichovým absolutismem, nespokojenost dělníků a rovněž malé úspěchy zahraničních revolucí v Evropě v roce 1848 byly podněty, které odstartovaly revoluce i na území Rakouského císařství. Rakouské císařství byl poloúřední název pro souhrn zemí rodu habsburko-lotrinského. Tento název byl užíván od srpna 1804 do prosince 1867.

V březnu 1848 vypukly revoluce i na území Rakouského císařství. Zdroje těchto nespokojeností představovaly především národy, které se nemohly podílet na moci. Březnové povstání ve Vídni a Uhrách donutilo tehdejšího císaře Ferdinanda I. k velkým ústupkům, které znamenaly zvrat v dějinách Rakouska. Císař sesadil nenáviděného Metternicha a slíbil vydání ústavy a svobodu tisku. V říjnu 1848 povstalci obsadili Vídeň. Vláda byla nucena uprchnout do Olomouce a sněm do Kroměříže. Situace byla po třech týdnech vyřešena vojenským zásahem generála Windischgraetze ve Vídni, Svaté aliance v Uhrách a Májového spiknutí v Praze, které donutilo revoluční povstalce kapitulovat. V prosinci téhož roku nastoupil na rakouský trůn František Josef I. Ten nechal rozpustit Kroměřížský sněm. V březnu 1849 vydal oktrojovanou ústavu, která platila do roku 1851, kdy byla nahrazena Bachovským absolutismem.

Bachovský absolutismus představoval režim, který popíral ústavnost, opíral se o armádu a policii, jako metody vládnutí používal hlavně policejní násilí. Tento režim se vracel zpět k absolutistickým formám vlády. Nově byla zavedena výslovná odpovědnost ministrů panovníkovi, občanská práva byla prohlášena za zrušená, dále byla pouze přislíbena ochrana církvím státem uznávaným a hlavně byla položena základní organizace správy zemí, tj. rozdělením obce, okresy, kraje a země. Poddanství a robota zůstala naštěstí zrušena. I nadále se vládlo bez parlamentu a jakékoli kontroly ze strany veřejnosti.¹ Situace se natolik vyhrotila, až byl v srpnu 1859 ministr Bach propuštěn.

Roku 1860 se Rakouské císařství vrátilo zpět k parlamentarismu, čímž došlo opět k obnovení ústavnosti. Bylo ustaveno zemské zastupitelstvo, které se spolu s říšskou radou podílelo na zákonodárné moci. Roku 1861 byla přijata Schmerlingova podoba oktrojované rakouské únorové ústavy, jejíž důležitou součástí byla zemská zřízení.

¹ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 221

Rozhodující změny pro ústavní vývoj přinesl rok 1867, kdy v Rakouském císařství proběhlo na základě porážky ve válce prusko-rakouské rakousko-uherské vyrovnání. Říše rakouského císařství se rozpadla na dva státní celky, které nesly úřední název „monarchie Rakousko-Uherská“ nebo „říše Rakousko-Uherská“. Tím císař vyřešil stále rostoucí nacionální problémy vyvolávané maďarskou touhou po autonomii.

Tyto dva státní celky, tj. Rakousko a Uhersko, spojovala pouze osoba společného panovníka a společný parlament, výjimečně i společné záležitosti. Pro Rakousko se běžně používal neoficiální výraz Předlitavsko, jehož hlavním městem byla Vídeň. Jeho oficiální název byl do roku 1915 „Království a země na říšské radě zastoupené“ a od roku 1915 pak Rakousko. Pro Uhersko se užíval název Zalitavsko, neboť jej zčásti oddělovala řeka Litava. Celek Předlitavska, do kterého patřily mimo jiné Čechy, Morava a Slezsko, tvořilo 17 království a zemí, pro něž byla v prosinci 1867 vydána tzv. Prosincová ústava. Tato ústava představovala vrchol ústavnosti rakouského ústavního vývoje, neboť přinesla širokou škálu občanských svobod, které poté převzala Československá republika. Prosincová ústava platila až do pádu monarchie v roce 1918.²

Závěrem lze dodat, že rok 1848 byl v dějinách Rakouska zlomovým, neboť díky revolučnímu tlaku přinesl konec feudálního absolutismu a počátek bachovského neoabsolutismu, jehož velikým přínosem bylo zřízení obecní samosprávy a tím zavedení dvojkolejnosti veřejné správy vůbec. Revoluce neznamena jenom průlom v absolutistickém chápání vlády a alternativu k této formě správy státu, ale i začátek nového moderního státu a práva, na jehož konci byl vznik československého samostatného státu.

² Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 226

2. Vývoj rakouské státní správy a samosprávy v letech 1848-1918

Revoluční rok 1848 přinesl základní změny ve struktuře i činnosti rakouské správy. Mezi nejvýznamnější změny patřilo zrušení vrchnostenské správy a její nahrazení správou státní neboli zeměpanskou, a dále zavedení samosprávy, čímž vznikla dvojkolejnost veřejné správy vůbec.³

Vzniku nové správní napomohlo rovněž císařské nařízení č. 295/1849 o nové organizaci správy a prozatímní zákon obecní č. 170, kterým byla svobodná obec prohlášena za základ svobodného státu. Nová organizace vstoupila v platnost 1. ledna 1950.

2.1. Správa zeměpanská

Správa zeměpanská představovala státní správu, která byla v podstatě trojstupňová. Tvořily jí země, kraje a okresy.

Okresy byly nejnižší a novou složkou státní správy. V jejich čele stál okresní hejtman, který musel mít právní vzdělání. Mezi jejich nejdůležitější pravomoci patřilo vyhlášení a provádění zákonů, zajišťování veřejného pořádku a pokoje v rámci správního obvodu, a starání se o bezpečnost. Koncem roku 1851 došlo ke spojení soudnictví a správy v tzv. smíšený okresní úřad. Došlo ke zvýšení počtu okresů jak v Čechách, na Moravě, tak i ve Slezsku. V čele těchto nových okresů stáli okresní představení. Jejich pravomoc se kryla s pravomocí bývalých okresních hejtmanů až na novou pravomoc soudní. Roku 1868 byla zavedena tzv. Prosincová ústava, kterou došlo ke zrušení smíšených úřadů a znovuzavedení okresního hejtmanství. Prosincová ústava tedy oddělila moc soudní od moci správní. Dále zavedla pojem politický okres, který se teritoriálně shodoval s okresem správním. V každém politickém okrese byla několik soudních okresů. Statutární města nebyla součástí politických okresů, ale tvořila sama zvláštní okres. V čele politického okresu stál hejtman jako jediný odpovědný vedoucí úředník, který řídil chod okresu.⁴ Jeho pravomoci byly rozšířeny o dohled nad orgány samosprávy a o dohled a přípravu voleb do říšské rady a sněmů.

³ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 247

⁴ Tamtéž, str. 249

Kraje představovaly jakýsi dočasný mezičlánek státní správy. Jejich posláním bylo vytvořit územní mezičlánek mezi okresy a zeměmi. Kraje byly přímo podřízené ministerstvu. Měly slabé a nedostatečné kompetence, a to pouze funkci dozorovací nad okresní správou. Z důvodu finančním úspor byly roku 1862 zrušeny.

I státní správa v zemích se revolučním rokem podstatně změnila. Dosavadní gubernia byla přejmenována na zemská místodržitelství v čele s místodržitelem. Až okamžikem zrušení krajů se dostal do popředí jejich význam, neboť se stala druhou správní instancí. Ve Slezsku bylo zemské místodržitelství nazýváno zemskou vládou v čele se zemským prezidentem. Mezi pravomoci místodržitele svěřené samotným císařem a ministry patřily publikace zákonů, dozor nad okresní samosprávou, dozor nad tiskem, policie, pasová a cizinecká agenda, péče o zachování veřejného pořádku, informování vlády o situaci v zemi, dozor nad obchodem a podnikáním, správa církevních záležitostí. Po vydání Prosinčové ústavy jejich pravomoci sílily, až se z nich staly všemocné úřady, které kontrolovaly veškerý veřejný život v zemích.⁵

2.2. Samospráva

Důvod pro zavedení samosprávy do systému správní organizace je spatřován především v důsledku zrušení patrimoniální neboli vrchnostenské správy, jejíž agendu nemohl stát převzít z důvodu finanční nákladnosti, a dále v požadavku liberálního měšťanstva účastnit se politické moci.⁶

Samosprávu byla právně zakotvena v prozatímním obecním zákoně, který byl vyhlášen dne 17. března 1849. Právě tento zákon zakotvil slavnou liberální zásadu, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Rovněž zde byla zakotvena přirozená a přenesená působnost obce. Do přirozené působnosti patřily záležitosti týkající se místního, obecního zájmu a které mohla obec vyřídit vlastními prostředky. Do přenesené působnosti patřily záležitosti delegované správou zeměpanskou.

⁵ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 252

⁶ Tamtéž, str. 253

Obecní zřízení stálo na principu obec, okres a kraj. Na hlavní zemská a krajská města, která byla označována jako statutární, se nevztahovala platnost obecního zřízení.

Každá obec měla obecní orgány volené na tři roky, mezi které patřil obecní výbor, obecní představenstvo a starosta. Obecní představenstvo a starosta byli výkonnými orgány obecní samosprávy. Obecní výbor plnil funkci kontrolní. Pro okresní obce měl být prozatímním obecním zákonem zřízen okresní výbor a okresní starosta, pro kraj krajský výbor a krajský starosta. Tato ustanovení prozatímního obecního zákona však nebyla praktická, neboť samospráva byla provedena jen na úrovni obcí.⁷

Postupně však docházelo k většímu dohledu nad místní samosprávou ze strany státu. V roce 1852 byla zrušena veřejnost obecních jednání a vláda začala potvrzovat volby představenstva. O dva roky později pak volby prováděny vůbec nebyly. Představenstvo jmenoval ministr vnitra.

„V roce 1862 byl vydán rámcový obecní zákon, na jehož základě byly vydány obecní zákony v jednotlivých zemích. V Čechách se tak stalo zákonem č. 7/1864 z. z., na Moravě zákonem č. 4/1864 z. z. a ve Slezsku zákonem č. 17/1863 z. z.“⁸ Tento rámcový zákon zavedl obce vyššího druhu, a to okresní, župní a krajské. Jedinými zeměmi Předlitavska, kde byla provedena okresní samospráva, byly Čechy, Halič a Štýrsko. Na Moravě a ve Slezsku byl sice zákon o okresní samosprávě přijat, ale nabyl proveden.

I nad obecní samosprávou byl vykonáván státní dohled, a to především v oblasti zákonnosti opatření samosprávy, hospodaření samosprávy a výkonu přenesené pravomoci. Za přenesenou pravomoc odpovídal starosta. V případě, že by byla překročena pravomoc v oblasti přenesené působnosti nebo porušen zákon, vykonával okresní hejtman právo dohlédací. Ten mohl například zastavit účinnost usnesení obecního zastupitelstva nebo dokonce obecní zastupitelstvo rozpustit.⁹

⁷ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 254

⁸ Tamtéž, str. 254

⁹ Tamtéž, str. 258

3. Státní správa a samospráva v samostatném Československu

3.1. Vznik Československé republiky a její ústavní základy

Bylo ráno, pondělí, 28. října 1918. Zpráva z Vídně o přijetí podmínek příměří vítěznými státy vyhnala pražské obyvatelstvo do ulic ke spontánní manifestaci. K Praze se postupně připojovaly okolní města a vesničky. Lidé vyhlášovali Československou republiku. Česká veřejnost považovala tuto zprávu z Vídně za kapitulaci Rakouska-Uherska. Na Václavském náměstí se objevil veliký transparent s nápisem „PŘÍMĚŘÍ“, pod kterým byl text kapitulace rakouského ministra zahraničí hraběte G. Andrásyho.

Tato spontánní reakce lidu donutila Národní výbor jednat. V podvečer 28. října 1918 vstoupili na scénu „muži 28. října“, kterými byli Antonín Švehla, Alois Rašín, František Soukup, Jiří Stříbrný a Vavro Šrobár. Tito představitelé Národního výboru jako nejvyššího zákonodárného orgánu schválili a vydali zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, v jehož preambuli bylo uvedeno „*Samostatný stát československý vstoupil v život.*“¹⁰, tedy byl vyhlášen lidem.

Tento zákon spolu se zákonem č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě položily provizorní ústavní základy Československé republiky.

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého byl označován jako „recepční norma“ dle charakteru svých jednotlivých ustanovení. Jeho autorem byl JUDr. Alois Rašín. Tento zákon měl pouze 5 článků a recipoval, přejímal dosud platný rakouský a uherský státní aparát a právní řád za účelem poklidného přechodu, jak bylo uvedeno v samotné preambuli. Proto bývá označován jako „recepční norma“.

„*Státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži. Orgánem jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti je Národní výbor.*“¹¹ Článek 1 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, výslovně nestanovil, zda tento nový státní útvar bude republikou anebo monarchií stejně tak jako jí bylo Rakousko-Uhersko či okolní státy, ale pouze výslovně konstatoval, že formu státu určí Národní shromáždění, které v tu dobu ještě ani

¹⁰ preambule zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

¹¹ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, čl. 1

neexistovalo. Navíc se v tehdejší době na evropském kontinentu republiky moc často nevyskytovaly.

Že Československý stát bude republikou, vyplynulo až ze zákona č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, který schválil Národní výbor 13. listopadu 1918. Tento zákon spolu s „recepční normou“ tvořili provizorní základy nového Československého státu.

Prozatímní ústava podepsaná „muži 28. října“ byla vydána 14. listopadu 1918. Měla 21 paragrafů rozdělených ve 4 oddílech: O národním shromáždění, O prezidentu republiky, O tom, jak se vyhláší rozsudky, a O moci výkonné a nařizovací. Vzniklo Národní shromáždění jako nejvyšší zákonodárný orgán rozšířením pléna Národního výboru na 256 členů. Prozatímní ústava výslovně neupravovala formu státu. Tato forma vyplynula z nadpisu jejího druhého oddílu „O prezidentu republiky“ a z § 13, který stanovil, že se rozsudky vyhláší jménem republiky.

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě byl dvakrát novelizován. 29. února 1920 byl tento zákon nahrazen zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. V dějinách první republiky bývá označován jako „uvozovací zákon“. Autorem návrhu Ústavy byl profesor Dr. J. Hoetzel. Uvozovací zákon měl 10 článků. Poté následoval text ústavní listiny o 134 paragrafech rozvržených do šesti hlav.

Pro nový právní řád Československé republiky byl významný článek I. uvozovacího zákona, který zakotvil, že „*zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné*“¹² a článek XI., dle kterého „*v den ustanovený v 1. odstavci článku VIII. pozbývají platnost všechna ustanovení, která odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější ústavní zákony, i když by jednotlivá jejich ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky*“.¹³

Účinnost uvozovacího zákona a ústavní listiny nastala dnem vyhlášení, tj. 6 března 1920. Tím byly položeny ústavní základy Československé republiky.

Po návratu exilové vlády se první prezidentem Československé republiky stal Tomáš Garrigue Masaryk, kterého zvolilo Národní shromáždění na své první schůzi dne 14. listopadu 1918. Karel Kramář se stal předsedou vlády, Eduard Beneš ministrem zahraničí a Milan Rastislav Štefánik ministrem vojenství.

¹² Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, čl. I.

¹³ Tamtéž, čl. IX.

Československá republika tzv. také jako „první republika“ trvala do září 1938, kdy po mnichovské zradě obsadili Němci Sudety a vznikla tzv. „druhá republika“, která trvala jen do března 1939. V březnu 1939 se od republiky odtrhlo Slovensko a Hitler zbytek republiky spojil se svojí říší a vznikl tak Protektorát Čechy a Morava.

3.2. Organizace veřejné správy do vydání župního zákona

3.2.1. Recepce systému veřejné správy a její právní zakotvení

Zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, nazývaným též jako recepční norma, byla zajištěna kontinuita s rakouskou a uherskou organizací veřejné správy.

Již sama preambule této normy obsahovala důvod, proč došlo k recepci rakousko-uherského právního řádu: „*aby zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu*“¹⁴.

Další dva články recepční normy současně stanovily, že „*veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti*“¹⁵ a že „*všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení*“¹⁶ a tím položily základy správní organizace v novém samostatném Československém státu.

Současně čl. 5 recepční normy uložil Národnímu výboru, aby tuto normu provedl. Veškerá moc byla tedy soustředěna do rukou Národního výboru, neboť recepční norma nerozlišovala tripartitu moci. Národní výbor mimo jiné plnil i funkci nejvyššího správního orgánu. Jeho cílem byl hladký chod převzatého aparátu státní správy. Jelikož byly nejvyšší ústřední úřady soustředěny pouze ve Vídni, začal i on tyto úřady postupně zřizovat v Praze a přetahovat tak zkušené

¹⁴ preambule zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého

¹⁵ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, čl. 2

¹⁶ Tamtéž, čl. 3

původem české úředníky pracující v té době v Rakousku do Prahy. Tyto nejvyšší ústřední úřady byly později nazývány jako ministerstva.¹⁷

Centrem, z něhož byla celá státní správa řízena, bylo ministerstvo vnitra v čele s Antonínem Švehlou. Právě zde si brzy uvědomili, že recipovaná státní správa a samospráva potřebují zásadnější reformu.¹⁸

¹⁷ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 328

¹⁸ Kadlecová, Mates, Schelle, Veselá a Vlček: „Dějiny československého státu a práva (1918-1945)“, DOPLNĚK, Brno, 1992, str. 54

4. Župní zákon

4.1. Důvody správní reformy

Státní správa, kterou Československá republika převzala z Rakouska-Uherska, trpěla těžkopádností, existencí nepřehledného množství předpisů, dvojitou legislativou zemskou a říšskou, růzností v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, zcela odlišným správním systémem na Slovensku a přílišnou finanční nákladností. Rovněž převzatá dvojkolejnost se stále více ukazovala jako brzda dalšího rozvoje celého správního systému.¹⁹

Proto téma reformy politické správy bylo den ode dne stále aktuálnější. Tak jak sílila ve svých základech mladá republika, sílila i potřeba skoncovat s recipovaným systémem veřejné správy a zavést svůj vlastní systém, který by vytýkané nedostatky zhojil, zjednodušil celou správní soustavu i chod správních úřadů a zrychlil správní řízení.

Prvním jakýmsi pomyslným krokem k reorganizaci politické správy byla částečná reforma obecního zřízení. 7. února 1919 schválilo Revoluční národní shromáždění zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., který měnil a doplňoval rakouský zákon o obecním zřízení. Tato malá reforma se týkala pouze českých zemí a prosazovala ji především dělnická politická strana.

Reforma obecního zřízení měla pouze dočasný charakter. Bylo nutné zreformovat i zbylou veřejnou správu. Plánovaná reforma měla mimo jiné rovněž definitivně začlenit Slovensko a Podkarpatskou Rus do unitárního státu, čímž by došlo k zamezení autonomistických snah slovenské lidové strany.

Jako řešení se nabízelo vytvoření menších územněsprávních obvodů řízených státními orgány.

4.2. Příprava a projednávání návrhu zákona o krajském (župním) zřízení

Úkol v podobě legislativní reformy celé správy Československa byl postaven začátkem roku 1919 před ministerstvo vnitra, v jehož čele stál Antonín Švehla. Ten v lednu 1919 poskytl rozhovor pro Národní listy, kde veřejnosti odkryl vizi důvodů nadcházející správní reformy a zároveň uvedl její jednotlivé

¹⁹ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 217

kroky. Stěžejní důvody nadcházející správní reformy spatřoval především v zásadních rozdílech mezi správou v historických zemích českých na straně jedné a správou na Slovensku a Podkarpatské Rusi na straně druhé. Zdůrazňoval rovněž naléhavou potřebu odrakování správy a její demokratizace. Kroky nadcházející reorganizace správy, se kterými se bude muset na poli státní správy vypořádat, spatřoval ve 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 na Slovensku a zrychlení a zlevnění celého správního postupu.²⁰

Ještě před vypuknutím správní reformy bylo důležité určit, v jakém rozsahu bude reforma uskutečněna, jakých oblastí veřejné správy se dotkne a na jakých principech bude stát. S ohledem na skutečnost nedávného vzniku Nejvyšších správních úřadů a novely obecního zřízení, nebyly do správní reformy zahrnuty nejvyšší a nejnižší složky veřejné správy a správa prováděná samosprávnými státními úřady a odbornými samosprávnými svazy. Mezi principy budoucí reformy patřily přístupnost obyvatelstvu, finanční nenáročnost a jednotnost.

Nutnost a naléhavost reformy veřejné správy den ode dne neustále sílila.

Ministerstvo vnitra spolu v čele s Antonínem Švehlou neváhalo a hledalo inspiraci pro stěžejní principy nového zákona o organizaci veřejné správy jak u zkušených správních funkcionářů, jež publikovaly různé odborné články v tisku, tak u různých komor, rad, autonomních útvarů či u zástupců sdružených úředníků.

Všechny předložené návrhy a nápady správní reformy měly jedno společné, a to vznik menších správních útvarů v podobě krajů. Tyto kraje měly být základní administrativními jednotkami, v jejichž čele budou politické, státní orgány s určitým rozsahem pravomocí. Kraje by tak představovaly jádra celé politické správy. Při posuzování jednotlivých návrhů musela být rovněž brána v potaz použitelnost pro Slovensko.²¹

Myšlenka krajského zřízení nevyvolala příliš příznivé ovace. Proti této myšlence se postavili představitelé okresní samosprávy v Čechách, zástupci moravských okresních silničních výborů, částečně i představitelé prezidia zemské správy politické, Jednota českých samosprávných úředníků či moravský zemský výbor.

²⁰ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 219

²¹ Tamtéž, str. 218

Z veškerých informací, názorů a ze vzešlých reakcí na správní reformu, vypracovalo ministerstvo vnitra tzv. pamětní spis o reformě vnitřní politické správy. Tento spis představoval vládní návrh budoucího zákona o organizaci veřejné správy. Dne 3. května 1919 jej ministerstvo vnitra předložilo ministerské radě. Tento pamětní spis obsahoval principy a zásady, na kterých měla být postavena osnova budoucího župního zákona.

Správní reforma se měla zakládat na třech principech. Správa vrchnostenská, zeměpanská i autonomní měla být v zásadě sloučena, unifikována vždy v jediném státním úřadě. Obce měly sice zůstat jako samostatné korporace, ale jejich vrchnostenská pravomoc měla být ve smyslu novely k obecnímu zřízení přiměřeně upravena. Na tomto systému se zakládal první princip správní reformy. Druhý princip pojednával o obvodech státních úřadů. Obvody těchto úřadů měly být voleny tak, aby byly dost blízko obyvatelstvu, aby dále zabezpečovaly plné využívání odborného personálu, které by byl těmto úřadům přidělen, a popřípadě aby mohly být i finančně silným nositelem různých veřejných místních úkolů, jež státní správa nechce nebo nemůže obstarávat svým nákladem. Při stanovení těchto obvodů nemuselo být přihlíženo k hranicím jednotlivých zemí. Mezi třetí princip správní reformy patřil požadavek demokratizace správy uskutečněný přibíráním laického elementu ke spolupůsobení, a to nejen jako elementu poradního, nýbrž i rozhodujícího.²²

Tento vládní návrh obsažený v pamětním spise byl oproti stávajícímu systému veřejné správy velice pokrokový. Ministerská rada tuto podobu návrhu zákona schválila dne 12. května 1919. V rozpravě ohledně nového zákona převládl v ministerské radě názor, že budoucí kraje by měly být teritoriálně větší a neměly by mít zákonodárnou pravomoc. Po schválení byl tento pamětní spis ihned rozeslán na jednotlivá ministerstva k vyjádření.

V následujících měsících se ohledně předloženého návrhu zákona vedly hojné diskuse, jež byly stěžejním bodem všech polických bojů. Především se vedla debata, zda ponechat již vžitě zemské zřízení v podobě tradičních zemí a provést správní reformu jen v jeho rámci nebo jej zrušit a nahradit menšími jednotkami, tj. kraji. Ministerstvo vnitra prosazovala druhou variantu, na základě které by zemské zřízení bylo nahrazeno zřízením krajským.

V červnu 1919 byla zřízena meziministerská komise, jejímž úkolem byla především spolupráce s ministerstvem vnitra při přípravě a provádění správní

²² Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 222

reformy se zvláštním zřetelem k podmínkám na Slovensku. Ministerstvo vnitra rovněž v té době připravilo první verzi osnovy zákona o krajském zřízení, která byla rozeslána na všechny možné strany k připomínkování.

Pamětní spis ministerstva vnitra a prvotní osnova zákona nevyvolaly opět příznivé ovace. Každý chtěl promítnou do budoucí reformy polické správy své zájmy a získat co nejlepší postavení. Národnostní menšiny neustále řešily své postavení, politické strany sledovaly své polické zájmy. Bylo třeba sladit radikální představy sociálně demokratické levice na jedné straně a konzervativní pravici na straně druhé.

Zároveň je třeba vzít v úvahu, že ministerstvo vnitra, které připravovalo vládní návrh jak pamětního spisu, tak i prvotní osnovy zákona o krajském zřízení, byly v rukou agrární strany, a tak se pochopitelně její zájmy odrazily v těchto dvou podkladech budoucí reorganizace veřejné správy. Navíc v době přípravy a projednávání reformy veřejné správy v ústavním výboru a v plénu Národního shromáždění bylo zároveň připravováno a projednáváno pět nejdůležitějších ústavních zákonů v čele s ústavou České republiky.²³ Tzn., že pozornost politických stran, vlády a veřejnosti se spíše prvořadě orientovala na řešení státoprávních problémů a pozornost veřejné správě byla věnována až na druhém místě. Přípravu a projednávání reformy politické správy navíc neulehčovala ani situace na Slovensku a Podkarpatské Rusi.

Poté co se dostala na veřejnost prostřednictvím tisku podoba budoucí správní reformy, odstartovaly na toto téma bouřlivé diskuse.

Proti vládnímu návrhu správní reformy se postavily strana národně demokratická, československá strana lidová, celé Slovensko a občané Moravy. Ministerstvo vnitra dostávala každý den spousty návrhů, námětů a připomínek k připravované reformě. Každý chtěl do návrhu zákona o krajském zřízení promítnout své vlastní zájmy.

11. září 1919 předložil Antonín Švehla za celé ministerstvo vnitra na schůzi vlády podrobnou zprávu o připravovaném zákoně o krajském zřízení. Až na ministra sociální péče Wintera a Šrobára byl návrh pozitivně přijat. Návrh zákona o krajské zřízení byl ještě poté několikrát rozebírán na schůzích vlády.

Ke konečnému odsouhlasení a přijetí vládního návrhu zákona o krajském (župním) zřízení ministerskou radou došlo až 16. října 1919 na 130. schůzi vlády.

²³ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 224

30. října 1919 předložila vláda přijatý návrh zákona o krajském zřízení k poradě s polickými stranami. Tento návrh byl nejvíce odmítán, jak již bylo řečeno výše, národními demokraty a československou stranou lidovou, kteří bojovali za zachování zemského zřízení. Ostatní politické strany spolu se zástupci Klubu slovenských poslanců se vyslovily pro přijetí návrhu správní reformy. Proti přijetí reformy byli rovněž zástupci českých menšin národnostně smíšených okresů a německé menšiny v pohraničí.

2. prosince 1919 konečně po skoro roční diskuzi mohl Antonín Švehla za ministerstvo vnitra konstatovat, že v koalici stran zastoupených ve vládě došlo ve věci župního zákona k úplné dohodě.²⁴

Aby vše kolem přípravy a projednávání správní reformy nebylo tak jednoduché, vyvstal na scéně další problém. A to, která města budou určena jako sídla župních úřadů. V době jednání ústavního výboru nebyla ještě k vládnímu návrhu zákona o krajském zřízení přiložena příloha A, která měla stanovit rozsah žup a stanovit župní města.

Situace vyvolala opět náruživé debaty o velikosti žup a jejich sídel. V druhé polovině února 1920 to v ústavním výboru pěkně vřelo. Situace byla provázena stávkami, protestními tábory a nátlaky od deputací potencionálních župních sídel.

S definitivním rozbohem navrhované právní normy a s konečným rozhodnutím o sídlech župních úřadů seznámil tisk veřejnost až 28. února 1920. Národní shromáždění přijalo po svém jednání variantu tzv. středně velkých žup po vzoru francouzských departmentů. Počet žup byl nakonec ustálen na 21, z toho 9 českých, 5 moravských, 1 těšínská a 6 slovenských.

Vládní návrh správní reformy byl nakonec přijat plénem Národního shromáždění, a to dne 29. února 1920. Oficiálně byl publikován jako Zákon o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé pod č. 126 Sb. z. a n. Spolu s tímto zákonem byla přijata ústava, ústavní zákony o volebním soudu, volebním řádu do poslanecké sněmovny, o složení a pravomoci senátu a jazykovým zákonem. Tím byla odstartována jedna z nejdůležitějších etap československé státní správy, která však slibované ovoce nepřinesla.

²⁴ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 233

4.3. Správní dělení dle župního zákona

Základem správní organizace se měly stát tzv. župy neboli kraje jako vyšší územně správní celky. Jednotlivé župy měly mít svá župní sídla v župních městech, která byla určena v příloze A zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé (župní zákon). V každém sídelním župním městě měl být jeden župní úřad, který měl instančně nahradit zemské politické správy v českých zemích a na Slovensku tzv. komitáty.

Župy měly mít dosti potlačené své samosprávné funkce, neboť veškerá moc měla být v rukou župana, který by byl řízen ministerstvem vnitra.

Župní zákon se měl dle § 1 vztahovat na celé území republiky s výjimkou Prahy. Praha jako hlavní město republiky měla být z župního zřízení vyňata. Jeho správa měla být upravena zvláštním zákonem, jak stanovil § 3 župního zákona.

Dle tohoto zákona mělo být území Československé republiky rozděleno na 21 žup. Každá župa měla mít své vlastní župní sídlo. V Čechách měly být župními sídly tyto města: Praha pro tzv. župu venkovskou, Pardubice, Hradec Králové, Mladá Boleslav, Česká Lípa, Louny, Karlovy Vary, Plzeň a České Budějovice, na Moravě Jihlava, Brno, Olomouc, Uherské Hradiště a Moravská Ostrava. Ve Slezsku pochopitelně Těšín, na Slovensku Bratislava, Nitra, Turčianský Sv. Martin, Zvolen, Liptovský Sv. Mikuláš a Košice.²⁵

Rozdělení celého území na župy však nebylo definitivní, ač to výslovně stanovil župní zákon. Vláda byla totiž po dobu pěti let od působnosti župního zákona zmocněna provádět menší změny obvodů žup.

4.4. Župní orgány

4.4.1 Župan

V čele župy stál župan, který byl do své funkce jmenovaný vládou. Podmínkou jeho jmenování bylo právnické vzdělání. Župan byl státní úředník, který řídil župní úřad. Podle § 7 župního zákona měl představovat tzv. přednostu župního úřadu.

²⁵ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 236

Župan měl předsedat každému jednání župního zastupitelstva, které měl zahajovat, stanovit pořad jeho jednání, řídit jej a uzavírat. Pokud by župan považoval určitý bod jednání zastupitelstva za politickou věc, mohl jej vyloučit z projednávání. Pokud by s tím zastupitelé nesouhlasili, mohli se proti jeho rozhodnutí odvolat k ministerstvu vnitra. Svým rozhodnutím mohl rovněž rozpouštět župní zastupitelstvo před uplynutím volebního období. Pokud by se tak stalo, mělo ministerstvo lhůtu dva měsíce na to, aby vypsalo volby do nového zastupitelstva.²⁶ Zároveň měl pečovat o zachování klidu a pořádku při jednání župního zastupitelstva, a o jeho nerušený průběh. Ten, kdo i nadále po napomenutí jednání rušil, měl být z jednací síně vyveden.

Župan byl též mimo jiné odpovědný dle § 7 župního zákona za „*řádou správu svých úřadů a ústavů jim podřízených podle jednacího řádu, který vydá nařízením ministerstvo vnitra v dohodě se zúčastněnými ministerstvy.*“²⁷

Dle § 25 župního zákona měl rovněž určit úředníka župního úřadu, který měl vést zápis o jednání župního zastupitelstva.

Do pravomoci župana zastupujícího župu jako právnickou osobu navenek patřilo rovněž dle § 54 župního zákona podepisování všech písemností jménem župy vyjma listin o právních jednáních, jimiž se župa naproti třetím osobám zavázala, a plných mocí.

Župan měl rovněž provádět usnesení župního zastupitelstva a župního výboru. O samotném provedení měl pak zpětně informovat župní zastupitelstvo, jak mu bylo stanoveno § 52 župního zákona. Zároveň měl dle § 101 župního zákona určit po vyslechnutí župního zastupitelstva způsob, kterým uveřejní veřejné usnesení župního zastupitelstva.

Mezi další pravomoci župana patřilo dle § 100 župního zákona sjednávat nápravu v případech, že členové župního zastupitelstva, výboru a komisí nebudou plnit povinnosti svého úřadu. Pokud by se župní zastupitelstvo, župní výbor nebo komise neustavily nebo se staly k usnášení nezpůsobilými, měl župan učinit potřebná opatření k vedení správy.

²⁶ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 391

²⁷ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 7

4.4.2. Župní úřad

„Vnitřní správu v republice Československé vykonávají, pokud není nebo nebude zvláštními právními ustanoveními svěřena úřadům jiným, ve svém obvodu v mezích platných zákonů, nařízení a předpisů úřady župní a jim podřízené úřady okresní.“²⁸

Župní zákon zavedl tedy institut župního úřadu. Ten měl vykonávat dle § 1 župního zákona vnitřní správu. Župní úřad byl podřízen přímo ministerstvu vnitra, nestanovil-li jiný právní předpis jeho podřízenost jinému ústřednímu orgánu.

Župní úřady měly převzít správu v rozsahu působnosti zemských politických správ, zemských sněmů a zemských výborů, na Slovensku komitátů, jejich orgánů a správních výborů. Rovněž měly převzít agendu správních výborů. Mimo to měly být župní úřady též dozorčí a odvolací instancí proti rozhodnutí purkmistra, magistrátu a městského policejního hejtmana těchto měst.²⁹

Obvody a sídla župních úřadů mohly být změněny pouze zákonem, s výjimkou prvních pěti let, kdy vláda mohla prostřednictvím svého nařízení učinit menší změnu obvodů, jak již bylo uvedeno výše.

Vnitřní organizace župního úřadu se skládala z župana, župního zastupitelstva, župního výboru a župní komise.

Dle § 7 župního zákona měl být župnímu úřadu přidělen potřebný počet konceptních i odborných úředníků, úředníků účetních, kancelářských i jiných zřízenců státních.

4.4.3. Župní zastupitelstvo

Župní zastupitelstvo bylo župním zákonem upraveno v části III.

U každého župního úřadu mělo být dle § 11 župního zákona přímou volbou pro jeho obvod zřizováno župní zastupitelstvo. Podle původního vládního návrhu mělo být složeno jednak z členů volených a jednak z členů jmenovaných ministrem vnitra. Trochu jiný způsob fungoval ve slovenských župách: *„vyžadují-li to v některých z nich zvláštní poměry, může vláda jmenovati na určité volební období další členy župního zastupitelstva, jichž počet však nesmí převyšovat jednu*

²⁸ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 1

²⁹ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 238

*třetinu členů volených“.*³⁰ Jejich funkce však byla ale omezena na dobu dvaceti let.

Župní zastupitelstvo mělo jednat v plenárních schůzích a v župních výborech, jak bylo stanoveno v § 11 župního zákona.

Členové župního zastupitelstva měli být voleni na dobu 6 let, jak pravil § 14 župního zákona. Členství v župním zastupitelstvu mělo zanikat: tím, že župní zastupitelstvo samo zaniklo buď uplynutím volebního období, rozpuštěním ministerstvem vnitra dle § 61 župního zákona, dále smrtí, vzdáním se, výrokem volebního soudu, tím, že byl člen župního zastupitelstva zvolen za člena poslanecké sněmovny nebo senátu, případně když se stal úředníkem nebo zřízcem, anebo sesazením podle § 100 župního zákona.³¹

Celkem mělo mít župní zastupitelstvo 35 členů. Pokud v župě žilo více jak 700 000 obyvatel, měl být zvolen další jeden zastupitel na každých 20 000 obyvatel.

Kdo mohl být volen do župního zastupitelstva, kdo mohl volit, a samotné volební řízení v župním zákoně upraveno nebylo. Dle § 13 župního zákona to měl stanovit zvláštní zákon.

Členové župního zastupitelstva měli skládat před nástupem do své funkce slib věrnosti Československé republice.

Jednání župního zastupitelstva se mohl rovněž vedle jeho členů zúčastnit župan, který však neměl hlasovací právo, dále úředníci župního úřadu, kteří však k tomu museli být zmocněni županem a dovoloval-li to jednacím řád, tak i úředníci jiní jako například úředníci ministerstev či úředníci samostatných odborných úřadů v župě.³² *„Župní zastupitelstvo schází se na pozvání županovo do sídla župního úřadu aspoň jednou za čtvrt roku. 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.“*³³

Župan měl svolávat župní zastupitelstvo 8 dní předem. Současně měl určit předmět jednání župního zastupitelstva, které zároveň s pozváním měl sdělit

³⁰ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 12 odst. 2

³¹ Kadlecová, Mates, Schelle, Veselá a Vlček: „Dějiny československého státu a práva (1918-1945)“, DOPLNĚK, Brno, 1992, str. 54

³² Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 243

³³ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 16

členům a ministerstvu vnitra. O věcech, které nebyly součástí projednávaných bodů, mohlo být jednáno jen tehdy, souhlasila-li by s tím většina členů.

§ 19 župního zákona upravoval usnášeníschopnost župního zastupitelstva. Pokud by se nesešel potřebný počet členů, mělo se zastupitelstvo sejít znovu za 14 dnů se stejným předmětem jednání. Usnášeníschopné by pak bylo za jakéhokoliv počtu členů. Tento princip platil u všech věcí až na věci stanovené v § 23 župního zákona. Ten stanovil platnost usnesení župního zastupitelstva.

„Ku platnosti usnesení župního zastupitelstva jest třeba, není-li v tomto zákoně nic jiného ustanoveno, aby bylo přítomno více než polovina členů a aby se usnesení stalo nadpoloviční většinou přítomných. Hlasování jest zpravidla veřejné; za kterých podmínek může býti konáno hlasovacími lístky, určuje jednací řád. Všechny volby se konají hlasovacími lístky. Předseda nehlasuje; při rovnosti hlasů pokládá se návrh za zamítnutý. Předsedá-li člen župního výboru, má právo při volbách hlasovati. Je-li rovnost hlasů při volbách, rozhoduje los. Úředníci, kteří mají právo hlasovati, při volbách nehlasují. Usnesení, které vyžaduje vyššího schválení, může býti učiněno, jen jsou-li aspoň dvě třetiny členů přítomny.“³⁴

Schůze župního zastupitelstva měly být veřejné. Z důležitých důvodů vyjma rozpočtů a účtů dle § 22 župního zákona mohly být prohlášeny za důvěrné a tudíž uzavřeny veřejnosti.

O jednání měl být pořizován zápis, který dle § 25 župního zákona měl podepsat předseda schůze, zapisovatel a minimálně dva členové župního zastupitelstva. Zápis měl být vždy oznámen ministerstvu vnitra a uveřejněn, nešlo-li o tajnou schůzi. Do zápisu z veřejné pak mohl každý nahlížet a činit si z něj opisy.

Působnost župního zastupitelstva zasahovala do oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné, poradní a správního soudnictví.

Působnost hospodářská a správní byla v župním zákoně upravena v § 30 až 55. V rámci této působnosti mělo župní zastupitelstvo pečovat o „*správní a hospodářské záležitosti župy a jejího obyvatelstva, mohlo podávat i z vlastního uznání úřadům a zákonodárným sborům návrhy a podněty a na předsedu župního úřadu vznášeti v mezích jednacího řádu dotazy a stížnosti. Zejména jest župní zastupitelstvo povoláno pečovati o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy župy a jejího obyvatelstva, pokud nejde o úkoly čistě*

³⁴ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 23

*místní povahy, na něž stačí prostředky okresu nebo obcí. K tomu konci může se župní zastupitelstvo usnášeti zejména na tom, aby byly zřízeny nebo podporovány ústavy, podniky nebo zařízení, jež jsou způsobilé, aby podporovaly tělesné i mravní blaho a vzdělání obyvatelstva, zlepšovaly dopravní, bytové, zdravotní a sociální poměry v župě, nebo sloužily kulturním nebo hospodářským potřebám obyvatelstva župy.*³⁵

Župní zastupitelstvo nebylo oprávněno dle § 30 župního zákona jednat o politických věcech.

Při každém župním zastupitelstvu měla být zřízena finanční komise dle § 49 župního zákona, která byla oprávněna „*v mezích statutu kontrolovati veškerou hospodářství župní do působnosti zastupitelstva náležející a podávati župnímu zastupitelstvu, župnímu výboru i županovi zprávy a návrhy.*“³⁶ Rovněž mohla podávat odpor proti usnesení finanční komise, které bylo finanční povahy.

Normotvorná působnost župního zastupitelstva byla v župním zákoně upravena v §§ 56 – 57. V rámci této působnosti mohlo župní zastupitelstvo „*vydávati podrobnější předpisy k zákonům Národním shromážděním republiky Československé usneseným, pokud vláda podle zákona k tomu župní zastupitelstvo zmocní; vydávati v mezích zákonů a nařízení statuty na úpravu záležitostí ústavů a zařízení, jež ve své působnosti zřídilo nebo spravuje; stanoviti v mezích zákonů a nařízení podrobnější předpisy o správě jmění obcí, okresů a župy, jejich podniků a ústavů, a o provádění dozoru nad správou tou.*“³⁷ Tyto předpisy a statuty vyžadovaly ke své platnosti schválení ministerstva vnitra. Pokud je ministerstvo vnitra do 3 měsíců po předložení neprohlásilo, nastupovala fikce platnosti. Tyto předpisy a statusy se pak vyvěsily v župním úředním listu. Působnosti nabyly patnáctým dnem po vyvěšení.

Působnost ve správním soudnictví spočívala v účasti župního zastupitelstva při rozhodování veřejnoprávních sporů. § 58 župního zákona stanovil, že způsob této účasti určí zvláštní zákon.

Dle § 59 župního zákona bylo župní zastupitelstvo poradním sborem župana a ústředních úřadů ve věcech týkajících se veřejné župní správy. V tom měla spočívat poradní působnost župního zastupitelstva.

³⁵ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, §§ 30 – 31

³⁶ Tamtéž, § 49

³⁷ Tamtéž, § 56

Župní zastupitelé měli mít dle § 62 župního zákona nárok na náhradu jízdného z místa svého pobytu do sídla župního úřadu a nárok na náhradu skutečných výloh z župních prostředků, které byly stanoveny paušálně.

4.4.4. Župní výbor

Každé župní zastupitelstvo mělo na své první schůzi ze svých členů na dobu svého volebního období zvolit stálý župní výbor, jak mu to přikazoval § 26 župního zákona. Župní výbor měl mít 8 členů a 8 náhradních členů

Župnímu výboru měl předsedat župan, kterého mohl pouze s jeho souhlasem nahradit člen župního výboru či úředník župního úřadu.

Župní výbor se měl scházet minimálně jedenkrát za měsíc nebo kdykoliv bylo třeba. Jeho schůze měly být neveřejné a měl být o něm pořizován zápis, jak stanovil § 27 župního zákona.

Dle § 42 župního zákona měl župní výbor za dozoru župana spravovat jmění župy. Župní výbor měl rovněž připravovat na každý správní rok předběžný rozpočet týkající se příjmů a výdajů věcí náležejících do působnosti župního zastupitelstva, jak mu uložil § 45 župního zákona. Tento vypracovaný rozpočet pak měl župní výbor předložit zastupitelstvu minimálně dva měsíce předem. Totéž se mělo týkat podávání zprávy o stavu a správě věcí, které měly náležet do působnosti župního zastupitelstva.

Mimo jiné měl župní výbor připravovat návrhy pro jednání župního zastupitelstva, spolupůsobit při provádění jeho usnesení, spolupůsobit ve správě župního majetku a provádět župní hospodářství dle jeho rozpočtu.

Župním výborům měly rovněž dle § 99 župního zákona příslušet dozorčí práva nad okresními výbory. S ohledem na poslední větu tohoto ustanovení, která obsahovala pouhé strohé konstatování, že pro Slovensko bude vydán zvláštní zákon, lze usuzovat, že se tato dozorčí činnost nad obcemi vztahovala pouze na župní výbory v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.

Další bližší okruh povinností mělo do budoucna upravit župní zastupitelstvo ve zvláštních rádech.

Členové župního výboru měli mít dle § 62 župního zákona také jako župní zastupitelé nárok na náhradu jízdného z místa svého pobytu do sídla župního

úřadu a nárok na náhradu skutečných výloh z župních prostředků, které byly stanoveny paušálně.

4.4.5. Župní komise

Župní zastupitelstvo mělo „*pro správu a dozor nad jednotlivými župními ústavami a podniky, jakož i pro obstarávání jednotlivých župních věcí zříditi podle potřeby zvláštní výbory (komise) ze členů župního zastupitelstva nebo z občanů v župě usedlých a do župního zastupitelstva volitelných.*“³⁸

Župní komisi měl rovněž stejně jako župnímu výboru předsedat župan, kterého mohl pouze s jeho souhlasem nahradit člen župní komise či župního výboru, popřípadě úředník župního nebo okresního úřadu.

Okruh povinností župní komise nebyl v župním zákoně stanoven. § 28 župního zákona pouze určil, že tato oblast bude do budoucna upravena zvláštními řády, které mělo vydat župní zastupitelstvo.

Členové župní komise měli mít taktéž podle § 62 župního zákona nárok na náhradu jízdného z místa svého pobytu do sídla župního úřadu a nárok na náhradu skutečných výloh z župních prostředků, které byly stanoveny paušálně.

4.4.6. Okresní úřad

Župní zákon zavedl rovněž institut okresního úřadu. Okresní úřad byl nižší instancí vnitřní správy a byl přímo podřízen župnímu úřadu.

„*Okresní úřady vykonávají ve svém obvodu vnitřní správu, jež podle předpisů dosud platných příslušela v Čechách okresním hejtmanstvím a zastupitelským okresům, na Moravě a v Slezsku okresním hejtmanstvím a silničním okresům anebo tímto zákonem nebo zvláštními zákony byla nebo bude okresním úřadům přikázána.*“³⁹

³⁸ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 28

³⁹ Tamtéž, § 4

Na Slovensku a Podkarpatské Rusi vykonávaly okresní úřady vnitřní správu v rozsahu slúžnovských úřadů, a to vrchních slúžných a slúžných dle § 6 župního zákona.

Funkce okresních úřadů měly v českých zemích vykonávat státní okresní úřady a města se zvláštním statutem, na Slovensku rovněž státní okresní úřady, municipální města a města s regulovaným magistrátem.

Slučování a rozlučování okresů mohla provádět pouze vláda. Vláda byla pouze omezena pravidlem, že jedna obec nesmí být zařazena do dvou okresů a jeden okres do dvou žup.

Dle § 7 župního zákona měl být okresnímu úřadu stejně jako župnímu úřadu přidělen potřebný počet konceptních i odborných úředníků, úředníků účetních, kancelářských i jiných zřízců státních.

„Ve správě té účastní se občanstvo podle ustanovení zákona, jednak okresními výbory, jednak okresními senáty.“⁴⁰

4.4.7. Okresní náčelník

V čele okresního úřadu dle § 7 župního zákona měl stát okresní náčelník. Měl představovat přednostu okresního úřadu. Tento státní úředník měl být služebně podřízen županovi.

Okresní náčelník měl zastupovat okres navenek. Mezi jeho další kompetence mělo patřit dle § 72 župního zákona svolávání schůzí okresního výboru a to minimálně jedenkrát do měsíce. V ojedinělých případech tehdy, bylo-li by to zapotřebí, nebo pokud by svolání žádali minimálně 3 členové okresního výboru. Termín a předmět jednání měl oznamovat vždy alespoň 5 dnů předem. Tuto svolanou schůzi pak měl zahajovat, řídit ji a uzavírat. O věci, která nebyla pořadem jednání, mohlo být jednáno jen tehdy, vyslovila-li by se pro alespoň nadpoloviční většina všech členů. Podrobněji mělo být jednání schůze okresního výboru upraveno jednacím řádem, který do budoucna mělo vydat ministerstvo vnitra, jak konkretizoval § 77 župního zákona.

Okresní náčelník byl rovněž mimo jiné odpovědný dle § 7 župního zákona za *„řádou správu svých úřadů a ústavů jim podřízených podle jednacího řádu,*

⁴⁰ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 4

*který vydá nařízením ministerstvo vnitra v dohodě se zúčastněnými ministerstvy.*⁴¹

Rovněž stejně jako župan měl okresní náčelník dohlížet na dodržování zákonnosti. Pokud by usnesení okresního výboru nebo okresní komise odporovalo zákonu nebo vybočovalo z působnosti okresního výboru či okresní komise, mohl dle § 97 župního zákona toto usnesení zastavit a celou věc předat k posouzení županovi.⁴² Ten měl rozhodnout ve věci do 4 týdnů od předání napadeného usnesení. Dle § 101 župního zákona měl rovněž určit u každého veřejného usnesení okresního výboru po předchozí konzultaci s okresním výborem způsob jeho zveřejnění.

Mezi další pravomoci okresního náčelníka patřilo dle § 100 župního zákona sjednávat nápravu v případě, že členové okresního výboru nebo okresních komisí nebudou plnit povinnosti svého úřadu. Mimo jiné měl činit potřebná opatření k vedení správy, pokud by se okresní výbor nebo okresní komise neustavily nebo se staly k usnášení nezpůsobilými.

4.4.8. Okresní výbor

U každého okresního úřadu mimo města taxativně uvedená v § 3 župního zákona, municipálního města a města s regulovaným magistrátem měl být zřízen okresní výbor, jak zakotvoval § 69 župního zákona.

Okresní výbor měl mít 8 členů a 8 přímo volených náhradníků. Volební období členů okresního výboru mělo být čtyřleté. Kdo mohl být volen do okresního výboru, kdo členy okresního výboru mohl volit, a samotné řízení župním zákonem upraveno nebylo. § 70 župního zákona pouze odkazoval na úpravu zvláštního zákona, aniž by ji podrobněji konkretizoval.

§ 71 župního zákona pouze upravoval zánik členství v okresním výboru, nikoliv však podrobně, ale pouze poukazoval na ustanovení župního zákona, která upravovala zánik členství v župním zastupitelstvu. Pouze u ztráty členství z důvodu, kdy by vzešla najevo určitá okolnost, pro kterou by člen ani původně nemohl být volen, by místo volebního soudu rozhodoval s konečnou platností

⁴¹ Tamtéž, § 7

⁴² Kadlecová, Mates, Schelle, Veselá a Vlček: „Dějiny československého státu a práva (1918-1945)“, DOPLNĚK, Brno, 1992, str. 56

župan. Člen, který by vystoupil z okresního výboru před uplynutím volebního období, by byl nahrazen náhradníkem a to jen po dobu zbylého volebního období.

Rovněž mohlo ministerstvo vnitra dle § 98 župního zákona rozpustit okresní výbor, stejně jako to mohlo učinit u župních zastupitelstev. Po rozpuštění mělo být ministerstvo vnitra povinno vypsát volby nové. Do doby zvolení nového okresního výboru, mohl župan učinit dočasné opatření k vedení správy.

Působnost okresních výborů zasahovala od oblasti hospodářské, pomocné, správního soudnictví a poradní. Okresním výborům v Čechách, na Moravě a ve Slezsku příslušely rovněž dozorčí práva.

Okresní výbory měly mít stejnou působnost jako jejich předchůdci v Čechách, tj. okresní zastupitelstva.

V rámci hospodářské působnosti náležely okresním výborům „*všeliké záležitosti vnitřní, jež se dotýkají společného prospěchu okresu a jeho obyvatelů, nebo jež přesahují zájem jednotlivých obcí, nebo jejich silami nemohou býti obstarány, pokud záležitostí těch nepodalo župní zastupitelstvo do své činnosti. V této své působnosti může okresní výbor z důvodu veřejného zájmu zřizovati různá zařízení a ústavy pro uspokojení potřeb svého obyvatelstva, musí však šetřiti pokynů jemu župním výborem nebo zastupitelstvem daných.*“⁴³ Tzn. že do této působnosti měly spadat věci, které se měly týkat společného prospěchu okresu včetně jeho obyvatel, a ty, jež přesahovaly zájem jednotlivých obcí, a ty, které nemohly obce sami obstarat. Aby mohly okresní výbory lépe obstarávat tyto úkoly, mohly se spojovat a to se souhlasem župana a župního zastupitelstva. Okresní výbor za dohledu okresního náčelníka měl spravovat jmění okresu a jmění, které mu bylo odevzdané ke správě. Rovněž měl okresní výbor, jak bylo stanoveno v § 85 župního zákona, sestavovat na každé správní období předběžný rozpočet o příjmech a výdajích okresního výboru. Tento rozpočet okresního výboru měl být vždy po dobu 14 dnů vyvěšen k nahlédnutí u okresního úřadu. Lidé, kteří měli v okrese řádné bydliště nebo zde byli hlášeni k platbě přímých daní, mohli rozpočet okresního výboru připomínkovat. To samé platilo i pro župní úřad. Po uplynutí lhůty k možnosti podat připomínky, se okresní výbor měl usnášet ohledně přijetí rozpočtu. Tento rozpočet pak měl podléhat ještě schválení župního výboru. Po skončení správního období měl okresní výbor zpětně

⁴³ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 78

předkládat účty, které měly být projednány stejným způsobem jako předběžné rozpočty, jak stanovil § 86 župního zákona.

I zde stejně jako u župního zastupitelstva měly být dle § 88 župního zákona zřízena při každém okresním výboru finanční komise. Tato finanční komise měla přezkoumávat rozpočty a účty okresního výboru. Následně o nich měla podávat vyjádření ve lhůtě 8 dnů, jinak k němu nemělo být přihlíženo. Počet, složení a jednacím řád finanční komise župní zákon neupravoval. § 88 župního zákona pouze zakotvil, že tyto věci budou upraveny statutem, který měl vydat župní výbor po jednání s okresním výborem. Finanční komise měla rovněž oprávnění „*kontrolovati veškero hospodárství okresní do působnosti okresního výboru náležející a podávati okresnímu výboru i okresnímu náčelníkovi zprávy a návrhy, dále právo bráti v odpor usnesení okresního výboru povahy finanční*“.⁴⁴ Odvolání mohlo být podáno ve lhůtě do 14 dnů, o kterém následně měl rozhodovat župní úřad.

Pomocná působnost okresního výboru dle § 92 župního zákona spočívala v účasti na provádění usnesení župního zastupitelstva způsobem, který by stanovovalo samo toto usnesení nebo nařízení župního úřadu.

Působnost okresních výborů ve správním soudnictví měla spočívat ve spolupůsobení při rozhodování veřejnoprávních sporů, stejně jako tomu mělo být u župních zastupitelstev. Způsob spolupůsobení župní zákon nestanovoval. § 93 župního zákona pouze poukazyval na budoucí právní úpravu této problematiky zvláštním zákonem. Mimo to měl okresní výbor volit přisedící a náhradníky okresních senátů v rámci správního soudnictví.

V rámci poradní působnosti měl být okresní výbor „*poradním sborem okresního náčelníka i župana a župního zastupitelstva ve věcech veřejné okresní správy*“.⁴⁵ O těchto věcech měl okresní výbor na jejich žádost podávat posudky a návrhy.

Okresním výborům v Čechách, na Moravě a ve Slezsku měly rovněž dle § 99 župního zákona příslušet dozorní práva nad obcemi. Úpravu dozoru okresních výborů na Slovensku však župní zákon neupravoval. § 99 poslední věty župního zákona obsahoval pouze strohé konstatování, že pro Slovensko bude vydán zvláštní zákon.

⁴⁴ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 88

⁴⁵ Tamtéž, § 94

4.4.9. Okresní komise

Okresní výbor mohl ze svých členů a z občanů za účelem obstarání některých okresních věcí zřídit okresní komisi. Její zřizování bylo vyjma finanční komise fakultativní.

Část členů okresní komise byla volena okresním výborem a část jmenována župním výborem. Počet členů volených nesměl tvořit více jak jednu polovinu všech členů okresní komise.

Funkce okresní komise byla stejně jako funkce finanční komise analogová.

4.4.10. Župní svazy

„Župní zastupitelstva, zřízená jednak v Čechách počítajíc k tomu Vitorazsko, jednak na Moravě se Slezskem počítajíc k tomu území Pruského Slezska a ostatní území dolnorakouské, mírovou smlouvou přivtělené, jednak na Slovensku, tvoří v jednotlivých těchto územích zemské župní svazy.“⁴⁶ Celkem měly být tedy dle župního zákona zřízeny 3 župní svazy, a to český, moravsko-slezský a slovenský. Zda bude vytvořen župní svaz i na Podkarpatské Rusi, zákon nic neříkal.

Právní úprava župních svazů byla zakotvena v §§ 63 - 68 župního zákona.

Župním svazům měly být svěřeny úkoly hospodářské a sociální působnosti župního zastupitelstva. Taxativní výčet předmětu činnosti župních svazů však v župním zákoně upraven nebyl. § 63 župního zákona pouze odkazoval na budoucí nařízení vlády, kterým budou upřesněny úkoly, které by měly provádět župní svazy.

Mezi orgány župního svazu měly patřit zemský župní sbor, zemský svazový výbor a zemský svazový dozorčí sbor.

Nejvyšším orgánem měl být dle § 64 župního zákona zemský župní sbor. Měl mít 24 členů, které by župní zastupitelstvo volilo ze svých členů na 3 roky. Volby měl vyhlašovat ministr vnitra. Jak budou samotné volby do zemského župního sboru vypadat, měla do budoucna upravit vláda nařízením. Zemský svazový výbor měl mít 8 členů. Jeho členové měli být voleni členy zemského

⁴⁶ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 63

župního sboru ze svých řad podle stejné zásady, jako měl být volen župní výbor. Ostatní členové, kteří neuspěli ve volbách do zemského svazového výboru, měli tvořit zemský svazový dozorčí sbor.

Součástí župního svazu měli být ještě 4 státní úředníci, které měl jmenovat sám ministr vnitra. Tito 4 úředníci měli patřit k zemskému svazovému výboru a zemskému svazovému dozorčímu sboru.

Úkolem zemského svazového výboru bylo dle § 66 župního zákona sestavit na každý rok rozpočet příjmů a vydání o věcech, které spadaly do působnosti zemských župních svazů, a rozvrhnout náklady a neuhrazené příjmy na jednotlivá župní zastupitelstva.

Dozor nad činností zemských župních svazů měl vykonávat sám ministr vnitra, a to v rozsahu *„aby působnosti svojí nepřekračovaly a proti zákonům a platným předpisům nejednaly, a přísluší mu za tím účelem stejná práva, jež přísluší podle tohoto zákona županovi nad župním zastupitelstvem“*.⁴⁷

Geografické rozložení předpokládaných župních svazů naznačovalo, že se staly pokusem o zachování zemského uspořádání, který si do zákona prosadily silné politické strany, kterými v té době byly strana národně demokratická a strana lidová.⁴⁸

4.4.11 Okresní svazy

K provádění společných úkolů umožňoval župní zákon spojování několika okresů, čímž mohly vzniknout fakultativní okresní svazy. Župní zákon rozeznával dva druhy, a to elektrárenské okresní svazy, které měly společně provádět podniky pro výrobu a rozvod elektrické energie a svazy pro jiné úkoly náležející do působnosti okresů. Elektrárenské svazy mohly zahrnovat okresy i několika žup.⁴⁹

⁴⁷ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, § 67

⁴⁸ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 391

⁴⁹ Schelle K.: „Vývoj správy v předválečném Československu I.část (1918-1927)“, Masarykova univerzita Brno, 1991, str.185

4.5. Realizace župního zákona v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi

Tvůrci župního zákona si byli vědomi skutečnosti, že při samotné realizaci narazí na řadu překážek. Jeho zavedení do praxe vyžadovalo hlubší znalost problematiky a rozsáhlé přípravné práce zvláště na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Tento problém byl vyřešen poněkud zvláštním způsobem. Zákonodárce odložil počátek účinnosti zákona č. 126 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé (župní zákon), do doby předem neurčené, a zmocnil vládu, aby sama prostřednictvím svého nařízení stanovila termín a rozsah jeho účinnosti.⁵⁰

4.5.1. České země

Dne 29. února 1920 vydaný župní zákona zaváděl župní úřady a území republiky dělil na 21 žup. Z toho jich mělo být na území českých zemí zřízeno 15, tj. 9 v Čechách, 5 na Moravě a 1 ve Slezsku.

Župní zákon však bohužel nebyl nikdy v českých zemích uveden v život, neboť neustále přibývalo jeho kritiků. Mezi největší odpůrce patřily dělnické politické strany, které kritizovaly omezení pravomocí samosprávy, potlačování národnostních menšin a posílení úřednického elementu. Rovněž se znovu rozvedly diskuse ohledně rozdělení a velikosti žup.⁵¹ Všechno toto vedlo nakonec k tomu, že zákon nebyl v českých zemích realizován a od roku 1924 tak sílily požadavky na jeho novelizaci.

4.5.2. Slovensko

Na Slovensku byl župní zákon účinný od 1. ledna 1923, na jehož základě bylo vytvořeno 6 žup, a to Bratislava, Zvolen, Nitra, Košice, Turčianský sv. Martin a Liptovský sv. Mikuláš. Volby do župních zastupitelstev, které se

⁵⁰ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 389

⁵¹ Tamtéž, str. 392

konaly až 30. září 1923, vyhrála silně ľudová strana. Na druhém místě se umístila strana agrární. Ve volbách byly voleny pouze dvě třetiny zastupitelů. Zbytek byl jmenován vládou na návrh županů. V zastupitelstvech silně převažovalo majetné obyvatelstvo. Do všech šesti zastupitelstev bylo zvoleno jen 15 dělníků.⁵² Župní svaz zde vytvořen nikdy nebyl.

Ač byl župní zákon nedůsledně zaveden na Slovensku, lze konstatovat, že se zde neosvědčil a i zde sílila touha po jeho novelizaci.

4.5.3. Podkarpatská Rus

Podkarpatské Rus patřila původně k uherské části Rakouska-Uherska. K Československé republice byla Podkarpatská Rus připojena na základě tzv. malé smlouvy St.Germainské, která byla uzavřena mezi Dohodou a Československým státem dne 10. září 1919. Od té doby tak tvořila nedílnou součást Československého státu. Tento fakt byl právně zakotven až v hlavě první Ústavy z roku 1920.⁵³

Jelikož v době přijetí župního zákona byla Podkarpatská Rus již součástí republiky, měla být rovněž rozdělena na župní celky dle působnosti tohoto zákona. Ve skutečnosti k tomu však nedošlo, což vyvolalo otázku, zda se vůbec župní zákon vztahuje na území Podkarpatské Rusi. Stalo se tak proto, že příloha A župního zákona neobsahovala podkarpatské území.

Vláda neotálela a vydala nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n., které dodatečně rozdělilo území Podkarpatské Rusi na župní celky a podrobněji upravilo její dosavadní vojenskou správu. V čele Podkarpatské Rusy stál guvernér, který představoval nejvyšší článek správy. Jeho zástupce byl viceguvernér. Oba jmenoval prezident republiky.

Tato vládním nařízením č. 356/1920 Sb. z. a n. upravená správa byla nahrazena v roce 1927 novou správou zavedenou zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n.

⁵² Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 392

⁵³ Tamtéž, str. 339

5. Důvody reformy ve zlomovém roce 1927

Jedním z důvodů proč reformovat správu a vytvořit tak v Československé republice ucelený správní systém, byla právě doposud nejednotná veřejná správa a stále přežívající dvojkolejnost. Dalším problémem bylo, že se po realizaci župního zákona pouze na Slovensku, jenž měl vyřešit z habsburské monarchie převzatý dualismus, unifikovat veřejnou správu a odstranit tak její dvojkolejnost, vznikly systémy tři - na Slovensku, na Podkarpatské Rusi a v českých zemích.

Vláda tedy chtěla vytvořit nový zákon, kterým by správu sjednotila, a tak se na Ministerstvu vnitra v tichosti připravil zákon o organizaci politické správy, který byl po zhotovení představen jako novela zákona z roku 1920. Ukázalo se však, že se osnova nového zákona vlastně vrací k centralistickému pojetí a zemskému uspořádání, ovšem bez jeho dvojkolejnosti a svým obsahem župní zákon zcela popírá.

Navrhovanou osnovu vláda zdůvodňovala špatnými zkušenostmi s uplatněním župního zákona na Slovensku. Kromě toho argumentovala tím, že zavedení žup v českých zemích by bylo velmi finančně náročné a věcně i personálně problematické.

Při obhajobě nového zákona později ve svém vystoupení v poslanecké sněmovně dr. Kramář mimo jiné uvedl, že „župy, ať se vytvoří tak nebo onak, vždycky byly útvary naprosto neorganickými, neměly žádné historické spojitosti, neměly žádné skutečnými poměry vytvořené centrum, a není nejmenší pochybnosti, že by mezi jednotlivými městy těchto žup byla jen žárlivost, což by jistě nepřispívalo k řádnému vyřizování velkých úkolů, které župám byly uloženy.“⁵⁴

Přes značné komplikace se nakonec v polovině roku 1927 podařilo vládní představu o správní reformě prosadit, a tak pod číslem 125/1927 Sb. byl Národním shromážděním přijat zákon o organizaci politické správy, známý také jako tzv. organizační zákon, který zcela negoval župní zřízení a právně legalizoval návrat k řízení zemskému.⁵⁵

⁵⁴ <http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/090schuz/s090004.htm>. Stenoprotokoly ze schůze poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé z roku 1927.(citováno 8. Března 2012)

⁵⁵ Schelle K. a kol.: „Dějiny české veřejné správy“, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2009, str. 131

6. Příprava, projednání a schválení zákona o organizaci politické správy

6.1. Příprava a návrh zákona o organizaci politické správy

Po neúspěchu župního zákona v Československu, bylo nutné provést unifikaci veřejné správy. Již během roku 1924 se ve vládě přemýšlelo o tom, že by bylo vhodné župní zákon novelizovat. Mezi slovenskou veřejností se prováděla i anketa o župním systému, která ovšem žádné důležité poznatky nepřinesla a pomalu začalo být téměř jisté, že reforma správy je nevyhnutelná a buď proběhne částečná novelizace župního zákona, nebo se nahradí zcela novým.

Ministerstvo vnitra začalo se svými odborníky reformu připravovat za zavřenými dveřmi pouze za účasti informovaných politických členů. Koncem roku 1926 byl vládní návrh reorganizace správy zřejmě připraven a od ledna o něm již začali vládní strany vést politickou diskusi. V lednu byla předloha zároveň dána k připomínkovému řízení jednotlivým ministerstvům, 3. února k ní vyslovila souhlas vláda a postoupila ji k projednání v parlamentu. Až od tohoto okamžiku začala být postupně veřejnost informována o hlavních myšlenkách vládního návrhu.^{56, 57} Strana ľudová spojila jednání o návrhu zákona se svým vstupem do vlády.

Župní zákon měl být zcela negován a jako základní územní jednotky a právnické osoby s vlastními orgány se měly zavést země: česká, moravskoslezská, slovenská a Podkarpatská rus. Zároveň chtěla vláda upevnit pozici jak svou a centralismu, tak i policejní a trestní pravomoci správních orgánů, postátněním okresní a zemské samosprávy. Ovšem hned na začátku, kdy začala o návrhu probíhat diskuse, se ukázalo, že návrh nebyl připraven v takové kvalitě, aby byl bezproblémově přijat. Naopak, návrh negativně vnímala nejen opozice, ale dokonce i někteří zástupci koaličních stran. Výtky se týkali například jeho nedemokratičnosti, odstranění prvků samosprávy a potlačení národnostních menšin.

⁵⁶ Schelle K. a kol.: „Dějiny české veřejné správy“, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2009, str. 131

⁵⁷ Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004, str. 393

6.2. Projednání návrhu a postoje politických stran

Předloha zákona byla postoupena ústavněprávnímu výboru poslanecké sněmovny 23. února 1927 a od začátku kdy 3. března 1927 začala diskuse, byli zásadními odpůrci pochopitelně komunisté, kteří mimo jiné prohlašovali, že tato osnova posiluje moc vládnoucí třídy.

Sociální demokraté poukazovali na to, že zemské zřízení nezajišťuje potřebnou decentralizaci.

Zástupci národně socialistické strany I. Hrušovský a J. Patejdl označili zákon za „vražedný pro naši samosprávu a pro jednotku státu“.

Překvapivě se proti návrhu vyslovili i německé strany včetně stran koaličních. Zástupce slovenských i českých i německých stran F. Juriga se například ohradil proti tomu, že předlohu nevypracovala vláda, ale tzv. Osmička, a že slovenskému zástupci v Osmičce byla předložena k podpisu osnova s jiným obsahem, než měli k dispozici zástupci českých vládních stran, kde měl především chybět článek o policejním právu trestním.

Německá sociálně demokratická strana zase poukazovala na to, že zákon omezuje národnostní menšiny na jejich právech a jazyce. S nimi se proti návrhu postavily všechny ostatní německé strany, které požadovaly, aby byl tento návrh správní reformy označen za nepřijatelný a vyzývaly německé ministry k odstoupení z vlády.

„Odpor vůči osnově byl pro vládu pravděpodobně neočekávaný. Nespokojenost koaličních stran, které si stěžovaly, že nebyly správně informovány o chystané vládní osnově, že předložený návrh má zcela jiný obsah, než co o něm bylo referováno ve stranických klubech, a že jim jako vládním stranám bylo odepřeno osnovu před její publikací prostudovat, byla rozhodující.“⁵⁸

V této situaci, kdy prakticky všechny strany vystupovaly proti návrhu a i s vědomím, že také veřejnost k němu měla velké výhrady, jenž se projevovaly řadou protestů a odmítavých stanovisek, byla vláda nucena přerušit jednání a vzít svůj návrh zákona zpět. Vláda musela o návrhu zákona začít znova vyjednávat s ostatními koaličními politickými partnery v zákulisí. Toto vyjednávání se ovšem protáhlo na celé tři měsíce a ukončeno bylo až koncem května 1927.

⁵⁸ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 303

Ani během této doby se však osnova zákona zásadně nezměnila. Vláda v podstatě jen pozměnila některé méně podstatné body jako např. zachování požitků a výhod zemskému zaměstnání, zrušení kontrolních zemských finančních komisí a některé věci v oblasti správního třízení a v trestním právu správních úradů. Co se však změnilo, byly postoje hlavně koalických stran. To svědčilo o tom, že spíše než na požadovanou změnu podstatných problémů zákona se vláda spíše snažila získat zákulisním přesvědčováním odpůrce na svou stranu, což se jí také podařilo a začátkem června 1927 tak vyústilo k obnovenému jednání v ústavněprávním výboru poslanecké sněmovny.

6.3. Schválení zákona o organizaci politické správy

Nesouhlasné stanovisko stále zaujímali komunisté, národní socialisté, strana sociálně demokratická a nekoalicióní německé strany, což dávaly hlasitě najevo hned při prvním obnoveném projednávání v poslanecké sněmovně 27. června 1927.

Projednávání a rozprava k zákonu o organizaci politické správy byla sloučena se zákonem o volbách zemských a okresních zastupitelstev. Již v úvodu kdy předseda určil zpravodaje K. Kramáře, začali členové opozičních stran vykřikovat, hlučet a tlouct do stolů. Nepokoje a neustálé prosby předsedy o klid, pokračovali během celého vystoupení K. Kramáře, který měl informovat o některých vládou provedených změnách v zákoně a krátce obhajoval ty, jenž zůstaly nezměněny. Například vysvětloval důvod, proč mají být zrušeny župy, potažmo zavedeny a jak moc finančně, organizačně a úřednický náročné by bylo jejich zavedení u nás. Dále zdůvodňoval zvýšení hranice aktivního volebního práva na 24 let, zavedení delší usedlosti, či proč má jedna třetina členů zemských a okresních zastupitelstev být jmenována.

Celá opozice neustále vystupovala proti návrhu, kritizovala jej, snažila se obhajovat naopak župní zřízení, podávala spoustu zamítavých a pozměňujících návrhů, ty však vládní koalice přehlasovala a v podstatě v nezměněné podobě zákon předložila plénu poslanecké sněmovny.

Jednání v plénu mělo podobný charakter. S kritikou opět vystoupili zástupci opozičních stran sociálních demokratů, národních socialistů, německé sociálně demokratické strany dělnické, německé strany národní a autonomního

zemědělského svazu Podkarpatské Rusi. Neostřejší ohlasy očekávaně zaznívali z řad komunistů, kteří tvrdili, že zákon bude mít negativní vliv na pracující, vše bude pod vlivem bohatých kapitalistů, omezí se práva volených zástupců v samosprávě, zvýší státní byrokracii apod.

Odpor opozice byl však vlastně v té chvíli zbytečný, protože vláda měla dopředu zajištěnou většinu. Projednání v senátu, které probíhalo ve dnech 12. - 14. července mělo vlastně již jen formální podobu. V diskusi se po prvních devíti paragrafech opozice dalších projevů vzdala, a tak byl dne 14. července 1927 pod číslem 125/1927 zákon o organizaci politické správy přijat.⁵⁹

⁵⁹ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 317

7. Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n. a jeho prováděcí právní úprava

Zákon o organizaci politické správy nabyl účinnosti 1. července 1928 na Slovensku a Podkarpatské Rusi, v zemích českých to bylo až 1. prosince 1928. Zákon se členil se na dvě hlavy, z čehož ta první měla dvě části. První část obsahovala 13 článků, část druhá se rozdělovala na osm oddílů, které dohromady obsahovaly 101 paragrafů. Hlava druhá měla pět odstavců.

V první části články obsahovaly působnost, pravomoci a povinnosti ministerstva vnitra, politických úřadů, orgánů veřejné správy, státní a samosprávy. „*Ministerstvo vnitra a politické úřady jemu podřízené jsou povinny – pokud to není nebo nebude uloženo jiným úřadům neb orgánům – bdíti nad veřejným – pořádkem, klidem, bezpečností a veřejnou mravností a odvraceti v tomto směru všeliká nebezpečí i odstraňovati nastalé poruchy.*“⁶⁰ K tomu měly například oprávnění vydávat různé zákazy, příkazy, nařízení, či stanovovat tresty buď na penězích (pokuta od 10Kč do 5000Kč), nebo na svobodě (zadržení na 12hod. až 14 dní). Hovořilo se zde také o možnosti odvolání z rozhodnutí okresního úřadu k zemskému úřadu a z rozhodnutí zemského úřadu k příslušnému ministerstvu, přičemž při rozhodnutí zemského úřadu jako odvolacího nebylo dalšího odvolání.

7.1. Úřady zemské

Základními vyššími správními jednotkami Československé republiky se staly čtyři země: země Česká, spravována zemským úřadem v Praze, Moravskoslezská se sídlem v Brně, Slovenská se sídlem v Bratislavě a Podkarpatoruská se sídlem v Užhorodu.

Zemský úřad se skládal z prezidia a administrativních oddělení. Byl orgánem druhé instance dozorující nad okresními úřady a státními policejními úřady a zároveň působil jako instance odvolací. Byl příslušný pro vše, co nebylo určeno jiným úřadům. Vykonával na svém obvodu vnitřní správu, kterou dosud vykonávaly zemské politické správy, nebo na Slovensku župní úřady. Dále dozor nad veřejným pořádkem, tedy v otázkách bezpečnostních. Zemský úřad byl jakousi spojnicí mezi ministerstvy a okresními úřady a byly mu zcela podřízeny

⁶⁰ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, čl. 2

zemské zastupitelské orgány, čímž sice došlo ke slibovanému odstranění dvojkolejnosti, ale také to mělo za následek již zmiňovaný centralismus.

7.1.1. Zemský prezident

Nejvýše postaveným na zemském úřadě byl zemský prezident jmenovaný prezidentem republiky. Zastupoval zemi navenek a zároveň předsedal zemskému zastupitelstvu a zemskému výboru, kde mohl zasahovat do jejich činnosti a vykonával nad nimi dozor. Za výkon své funkce byl odpovědný pouze ministru vnitra.

7.1.2. Zemské zastupitelstvo

Každý správní obvod byl spravován svým zemským zastupitelstvem, kterému předsedal zemský prezident. Zastupitelstva měly v Čechách 120 členů, na Moravě a Slezsku 60, na Slovensku 54 a na Podkarpatské Rusi 118 členů, kteří byli voleni na dobu šesti let, přesněji dvě třetiny voleny a jedna třetina jmenována vládou (odborníky). Volby probíhaly dle zákona č. 126/1927 Sb. V aktivním volebním právu byla podmínka dosažení 24 let a jednorozční pobyt v příslušné zemi, v pasivním byla podmínka 30 let a dvouletý pobyt. Odůvodnění zvýšení věkové hranice byla v požadavku 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.“⁶¹

Členství v zastupitelstvu mohlo zaniknout vzdáním se, vyloučením za neplnění povinností, rozpuštěním zastupitelstva, pokud dodatečně vyšly najevo okolnosti, pro které nemohl být dotyčný na počátku zvolen, či ukončením členství ve straně za kterou byl kandidát zvolen. Volební soud byl kompetentní rozhodovat o ztrátě členství u volených členů, u jmenovaných to byla vláda. Společně se členy jmenovanými a volenými se zasedání zastupitelstva účastnili

⁶¹ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, § 16

úředníci zemského úřadu určení zemským prezidentem. Právo hlasovat měl pouze zpravodaj. Zemské zastupitelstvo volilo z řad svých členů zemské výbory a z členů zemského výboru, nebo občanů volitelných do zastupitelstva zřizovalo zemské komise. Rozpustit zastupitelstvo mohla vláda.⁶²

Zastupitelstvo nemohlo rozhodovat o politických otázkách. Fungovalo jako poradní orgán zemského prezidenta a zároveň mu náležela působnost hospodářská a správní, normotvorná, ve správním soudnictví a poradní.

V rámci působnosti hospodářské a správní zemskému zastupitelstvu příslušelo řešit záležitosti z oblasti zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní. Staralo se o zemský majetek, mohlo rozhodovat o výběru různých poplatků, příspěvků a dávek, jimiž pokrývalo náklady na činnost zastupitelstva. Nejvýznamnějším zdrojem ovšem byly přírážky k určitým přímým daním. V platnost usnesení zastupitelstva vešlo až po schválení ministerstvem vnitra.

Působnost normotvorná zahrnovala možnost zastupitelstva, pokud k tomu bylo zmocněno vládou, vydávat předpisy k zákonům. V mezích zákonů vydávalo statuty ústavů a zatížení, které zřizovalo nebo spravovalo. Dále předpisy o správě a jmění obcí, okresů a země a vykonávalo dozor nad správou jejich podniků a ústavů.

Působnost ve správním soudnictví měla být upravena ve zvláštním zákoně, který nebyl nakonec vůbec vydán.

Působnost poradní zaručovala zastupitelstvu také postavení poradního orgánu zemského prezidenta a ústředních úřadů v záležitostech zemské správy.

7.1.3. Zemský výbor

Zemský výbor byl volen ze členů zemského zastupitelstva. Vyjma země Podkarpatoruské, kde výbor čítal 6 členů a 6 náhradníků, bylo ve všech zemích 12 členů a 12 náhradníků. Zemskému výboru předsedal zemský prezident, který mohl předsednictví svěřit také svému zástupci a minimálně jednou za měsíc svolával výbor ke schůzím, nebo pakliže o to písemně žádali alespoň čtyři členové zemského výboru. Z řad úředníků určoval ty, kteří se mohli účastnit jednání, dělat z něj zápis, být zpravodajem, či hlasovat.

⁶² Schelle K. a kol.: „Dějiny české veřejné správy“, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2009, str. 133,134

Výbor připravoval návrhy pro jednání zemského zastupitelstva, spravoval jmění zemi náležící. Dále prováděl dozor nad hospodařením okresů, zemské hospodářství v rámci rozpočtu, který byl také na každý rok povinen sestavit a předložit k usnesení zemskému zastupitelstvu a po skončení správního roku zpracovával účty.^{63, 64}

7.1.4. Zemské komise

„Zemské zastupitelstvo může pro správu a dozor nad jednotlivými zemskými ústavami a podniky, jakož i pro obstarávání jednotlivých zemských věcí zříditi podle potřeby zemské komise ze členů zemského zastupitelstva nebo občanů v zemi sedlých a do zemského zastupitelstva volitelných.“⁶⁵

Komisy předsedal zemský prezident, případně jím zplnomocněný referent zemského úřadu, dozor nad nimi vykonával zemský prezident a zemský výbor. Komise mohly být buď fakultativní, jako například komise finanční, kulturní, právní, sociální, hospodářské a zdravotní, nebo komise obligatorní, které byly zřízeny v Moravskoslezské zemi pro správu podniků ve vlastnictví Slezska.

7.2. Okresní úřad

V každém z okresů, jež se staly nižšími správními jednotkami, byl zřízen okresní úřad, kterému předsedal okresní hejtman, jmenovaný ministrem vnitra. Organizace úřadu okresního byla prakticky podobná tomu zemskému. Okresní úřad měl na starost vnitřní správu obvodů. Působnost okresního úřadu měla také města se zvláštním statusem.

⁶³ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy

⁶⁴ Schelle K. a kol.: „Dějiny české veřejné správy“, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2009, str. 135, 136

⁶⁵ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, § 28

7.2.1. Okresní hejtman

Nadřízeným okresnímu hejtmanovi byl zemský prezident a ministr vnitra, který jej také na návrh zemského prezidenta jmenoval. Okresní hejtman řídil okresní úřad, předsedal zastupitelstvu, či výboru, svolával zastupitelstvo obdobně jako zemský prezident, určoval předměty jednání, dohlížel na bezpečnost a veřejný pořádek a zastupoval okres navenek.

7.2.2. Okresní zastupitelstvo

Pro obvod každého okresního úřadu působilo v jeho sídle okresní zastupitelstvo. Okresnímu zastupitelstvu předsedal okresní hejtman, nebo jím určený zástupce, který jej svolával minimálně čtyřikrát za rok, kdykoli byla potřeba, nebo žádala-li o to jedna třetina členů okresního zastupitelstva. Dvě třetiny jeho členů byli voleni, ostatní jmenováni a to na dobu šest let. Jmenovat je mohl ministr vnitra. Ministerstvo vnitra mohlo okresní zastupitelstvo rozpustit. Členství zanikalo podobně jako u zastupitelství zemského. V okresech do 40 000 obyvatel působilo 18 členů, do 70 000 obyvatel 24 členů, do 100 000 obyvatel 30 členů a přes 100 000 obyvatel 36 členů, kteří vykonávali působnost:

-hospodářskou, do které patřily vnitřní záležitosti ku prospěchu okresu a jeho obyvatelů, zřizování ústavů a zařízení, vybírání poplatků, příspěvků a dávek, spravovat okresní majetek.

- pomocnou, v rámci které bylo zastupitelstvo povinno spolupodílet se na usnášení zemského zastupitelstva.

-ve správním soudnictví, kde spolupůsobilo při rozhodování veřejnoprávních sporů.

-poradní a iniciativní, tedy jako poradní sbor okresního hejtmana, zemského prezidenta a zemského zastupitelstva. Podávalo různé posudky, návrhy a podněty v zájmu okresu a jeho obyvatel.

7.2.3. Okresní výbor

Okresní výbor volilo ze svých řad okresní zastupitelstvo a čítal osm členů a osm náhradníků. Předsedou byl okresní hejtman, či jeho zástupce, který mohl pro účast na jednání určovat úředníky z okresního úřadu. Spravoval jmění okresu, sestavoval rozpočet, či po skončení správního období účty, připravoval návrhy, schvaloval usnesení obecních zastupitelstev a jejich rozpočet.

7.2.4. Okresní komise

Okresní zastupitelstvo zřizovalo finanční komisy, která prozkoumávala a vyjadřovala se k rozpočtu okresního výboru, kontrolovala okresní hospodaření a podával okresnímu zastupitelstvu, výboru i hejtmanovi zprávu a návrhy. Počet jejích členů a náhradníků, složení a jednací řád určoval statut, který vydával zemský výbor. Předseda byl volen z jejího středu. Polovina členů byla volena okresním zastupitelstvem a ostatní členové byli jmenováni zemským výborem po schválení zemským prezidentem.⁶⁶

7.3. Prováděcí předpisy

Společně s organizačním zákonem byla vydána také řada prováděcích a doplňujících předpisů, výnosů a vyhlášek ministerstva vnitra a veřejných prací či výnosy zemských prezidentů pro okresní úřady.

Vládní nařízení č. 136/1930 Sb., kterým se do státní služby přebírali zaměstnanci ze samosprávných korporací, vládní nařízení č. 68/1930 Sb. o vytvoření Zemské živnostenské rady v Bratislavě působícího jako poradní orgán zemskému úřadu a zastupitelstvu, pro zemská a okresní zastupitelstva vládní nařízení č. 229/1928 Sb. upravující užívaný jazyk, dále vládním nařízením č. 174/1928 Sb. bylo odstraněno několik statutárních měst (Znojmo, Kroměříž, Uherské Hradiště, Frýdek), k okresním a zemským úřadům vládní návrhy č. 95/1928 Sb. o zrušení a přenesení působnosti některých státních úřadů na úřady zemské či okresní, č. 96/1928 Sb. přesunující úkoly ze zemských úřadů na okresní

⁶⁶ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy

v Brně, Bratislavě a Užhorodi a č. 97/1928 Sb. upravující jejich poukazovací právo a účetní a pokladní služby, nebo k § 101 odst. 2 organizačního zákona výnos ministerstva vnitra o vydávání zemských věstníků.⁶⁷

⁶⁷ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 331, 332

8. Realizace zákona o organizaci politické organizaci

Vláda a ministerstvo vnitra velmi brzy nastartovali přípravu a vydali celou řadu úkolů k realizaci zákona. Ministerstvem vnitra byl 18. července vydán výnos s požadavkem na zemskou politickou správu, aby předložili návrhy na určení obvodů a sídel okresních úřadů. Dále ministerstvo vystavilo 20. prosince oběžník, kde bylo uvedeno, co je nezbytné provést do konce února 1928, jako například dequalifikace města se zvláštním statusem, umístění zemských a okresních úřadů a zabezpečení bytů pro jejich zaměstnance, soupis jmění a zrušení korporací, přesun působností, pokyny pro zaměstnance, nebo převzetí a zařazení zaměstnanců a jiné. Ministerstvo se pečlivě chystalo na zavedení zemského zřízení.

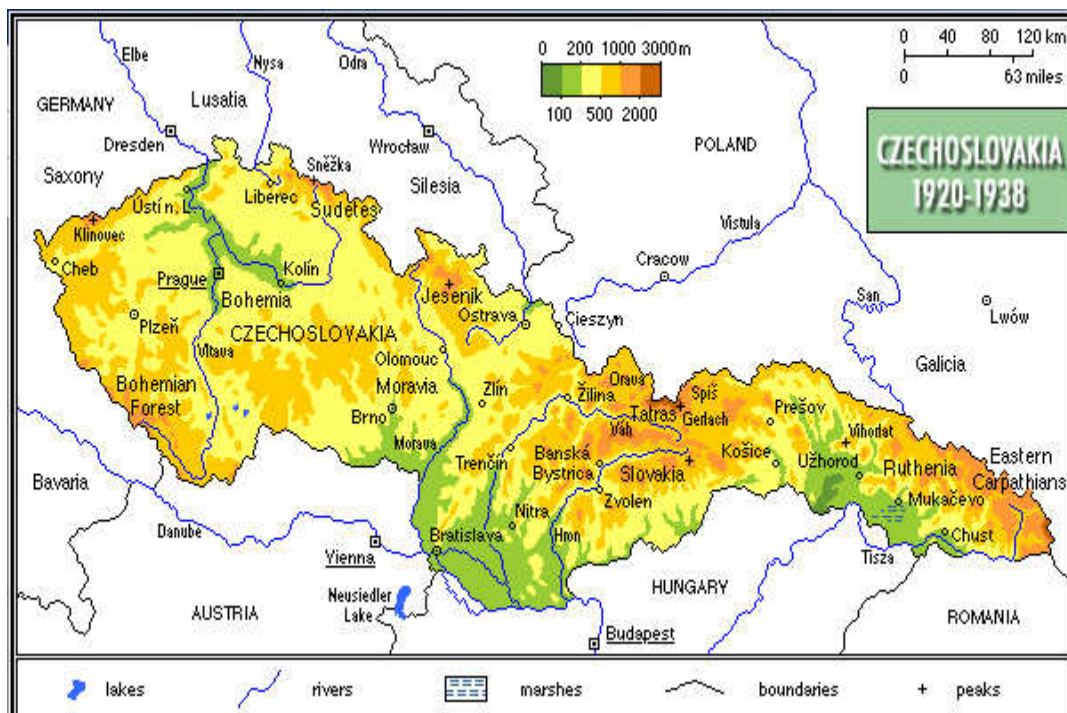
Termín účinnosti zákona o organizaci politické správy byl stanoven na 1. července 1928, ale protože se ukázalo, že příprava realizace je více komplikovaná, než se zdálo i díky některým politickým stranám, které usilovaly účinnost zákona co nejvíce oddálit, začala být zákon účinný od 1. července 1928 pouze na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Na Slovensku proběhly nějaké změny ke zrušení místní správy ještě před odhlasováním organizačního zákona, jako bylo například zrušení ministerstva pro správu Slovenska. V českých zemích se realizace zákona o organizaci politické správy navzdory problémům zdařila až od 1. prosince 1928.

Následně proběhly 2. prosince 1928 volby do zemských zastupitelstev a uvedly se v činnost zemské a okresní úřady. Ze 14 stran z Čech, 17 z Moravskoslezské země, 13 ze Slovenska a 13 Podkarpatské Rusi, které ve volbách do zemských zastupitelstev kandidovaly, vyhrála v Čechách národně socialistická strana, za ní pak následovala strana agrární, živnostenská a národně demokratická, na Slovensku získala nejvíce hlasů strana ľudová, před agrárníky a komunisty, v Moravskoslezské Zemi byli vítězi lidovci, před sociálními demokraty a agrárníky a v Podkarpatské Rusi byla první strana agrární, druzí komunisté a třetí pak národní strana maďarská.⁶⁸

⁶⁸ Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str.317-320,332

9. SROVNÁNÍ ŽUPNÍHO A ORGANIZAČNÍHO ZÁKONA

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé, nazývaný též jako župní zákon byl přijat 29. února 1920. Tento zákon měl nahradit recipovanou rakousko-uherskou organizaci politické správy. Župní zákon však nikdy nebyl vyjma území Slovenka uveden v život. Očekávané zjednodušení systému politické správy však ovoce nepřineslo. Ba naopak došlo ke zkomplikování, neboť místo správního dualismu převzatého z Rakouska-Uherska se realizací župního zákona vytvořily systémy tří, a to v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Proto bylo nezbytné připravit správní reformu, která by s konečnou platností vytvořila na území Československé republiky jednotný a zároveň moderní správní systém, který by vyhovoval i demokratickému státu. Tento problém byl vyřešen přijetím zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organisaci politické správy dne 14. července 1927, který bývá nazýván také jako organizační zákon. Důvodová zpráva organizačního zákona pak obsahovala argumenty, proč byla nutná nová reforma. Kromě historických argumentů, odkazů na zahraniční vzory, finanční, personální a věcné nákladnosti, vytvoření bohatých a chudých regionů, obsahovala mimo jiné i kritiku žup jako „umělých celků bez spojitosti přirozených zájmů“⁶⁹.



⁶⁹ Kindl M. a Švestka J.: „Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě“, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 889

Jaké tedy byly základní odlišnosti a naopak kontinuita podoby župního a organizačního zákona?

9.1. Odlišnosti

9.1.1. Formálně teritoriální uspořádání

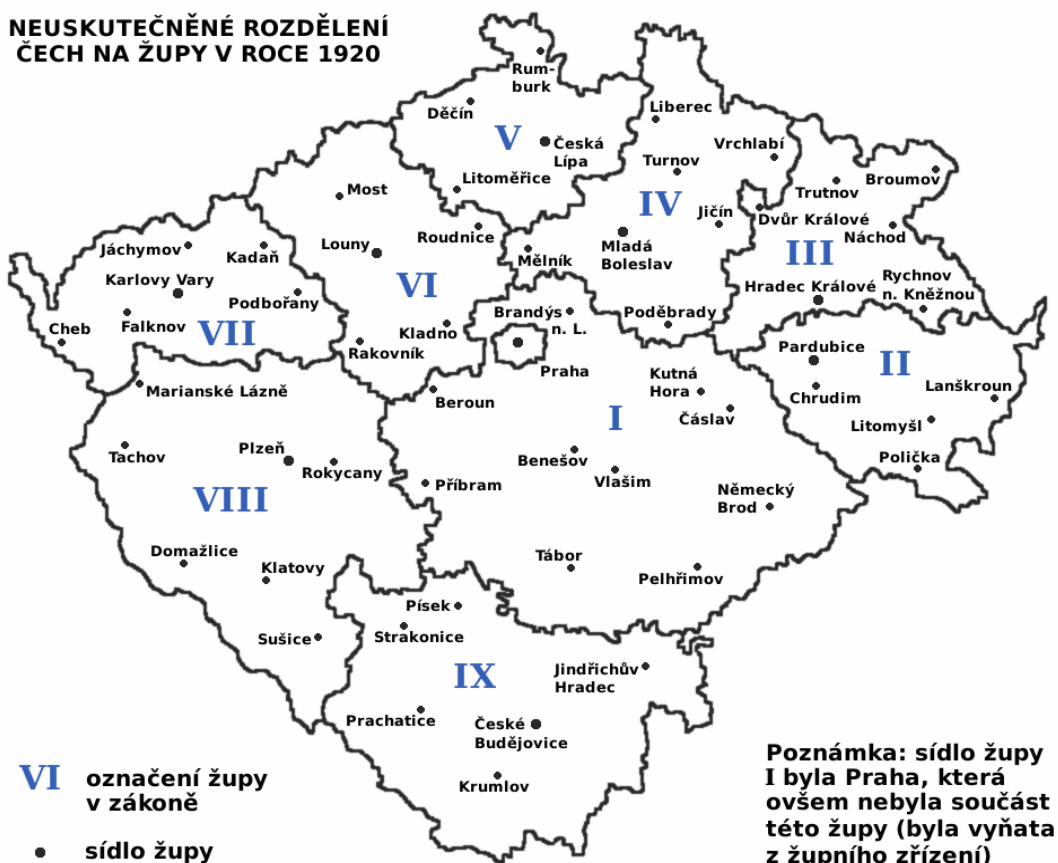
Ač měl být organizační zákon formální novelizací župního zákona, vytvářel ve skutečnosti nové správní uspořádání. Dle župního zákona mělo být území republiky rozděleno na 21 župních celků neboli žup. Z toho mělo být na území českých zemí vyjma hlavního města Prahy zřízeno 15 žup, a to 9 v Čechách, 5 na Moravě a 1 ve Slezsku, a na Slovensku 6 žup. Rozdělení území Podkarpatské Rusi na župy, župní zákon neupravoval, neboť v Příloze A župního zákona, která upravovala rozdělení území republiky na župy, nebyla o Podkarpatské Rusi ani zmínka, ač v době přijetí župního zákona tvořila součást Československé republiky. Ke správnímu rozdělení Podkarpatské Rusi došlo až dodatečně. Naproti tomu organizační zákon dělení území na župy nenásledoval. Organizační zákon zavedl znovu, jako tomu bylo za existence rakousko-uherské monarchie, zemský princip, tj. rozdělení území na 4 správní celky neboli země. Patřily mezi ně Česká země se sídelním městem Praha, Moravskoslezská země se sídlem Brno, Slovenská země se sídlem Bratislava a Podkarpatská země se sídlem Užhorod.



Dle organizačního zákona se mělo jednat o samosprávné země. Navíc zde oproti župnímu zákonu došlo ke sloučení země Moravské se Slezskou de jediné země Moravskoslezské.

9.1.2. Realizace zákona v praxi

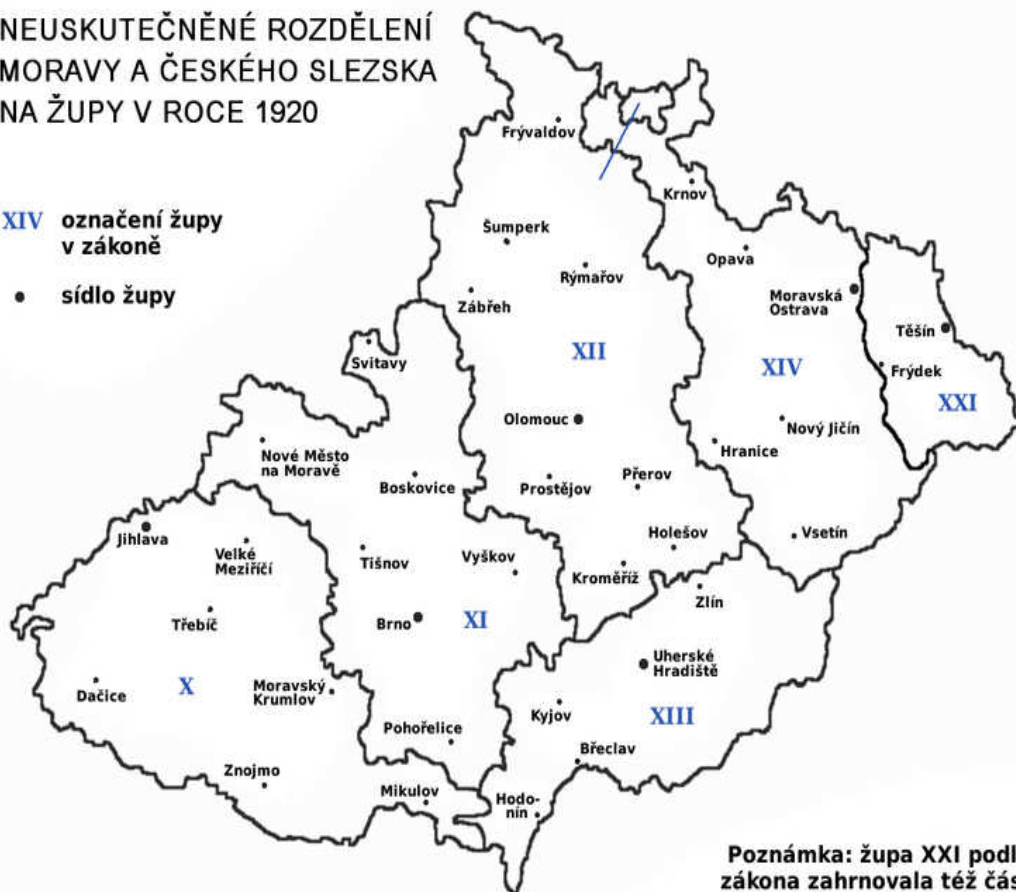
V době, kdy se začalo mluvit o realizaci župního zákona, došlo k podstatné změně politické atmosféry, než ve které byl tento zákon přijat. Navíc již v době přípravy a projednávání župního zákona včetně jeho přijetí neměl župní zákon moc příznivců, kterých navíc v době, kdy se uvažovalo o jeho zavedení do praxe, razantně přibývalo. Proto nebyl župní zákon nikdy v českých zemích zaveden do praxe. I nadále zde existovalo tradiční zemské zřízení.



NEUSKUTEČNĚNÉ ROZDĚLENÍ MORAVY A ČESKÉHO SLEZSKA NA ŽUPY V ROCE 1920

XIV označení župy v zákoně

- sídlo župy



Župy v rozsahu župního zákona byly zavedeny pouze nedůsledně v roce 1923 na Slovensku jako tzv. „velžupy“, které už nerespektovaly hranice historických uherských žup. Toto správní uspořádání zde fungovalo do roku 1928. Oproti župnímu zákonu se organizační zákon své účinnosti dočkal. Stalo se tak o rok později, tj. 1. července 1928, ale pouze v případě Slovenska a Podkarpatské Rusi. V českých zemích byla účinnosti zákonem č. 92/1928 Sb. z. a n. posunuta z 28. června 1928 na 1. prosince 1928.

9.1.3. Odlišné sestavování zastupitelských sborů

Každé župní, resp. zemské zastupitelstvo bylo složkou župního, resp. zemského zastupitelstva.

Dle župního zákona měli být členové župního zastupitelstva přímo voleni na dobu 6 let vyjma žup na Slovensku, kde vláda mohla v případě potřeby dle § 12 župního zákona na určité volební období jmenovat další členy, jejichž počet

nesměl převyšovat jednu třetinu členů volených. V případě Slovenska se však bohužel tato možnost stala pravidlem a vláda paušálně jmenovala jednu třetinu členů zastupitelstev ve všech župách po celou dobu jejich existence.⁷⁰

Naopak organizační zákon zaváděl pro celé území Československé republiky jednotný princip, dle kterého byly dvě třetiny členů zemských zastupitelstev voleny a jedni třetina jmenována československou vládou.

9.1.4. Hranice obvodů okresů

Hranice obvodů okresů dle župního zákona měly být zcela odlišné od dosavadních okresních hejtmanství a velikostně měly být shodné se soudními okresy. Zatímco nové okresní úřady dle organizačního zákona se územně kryly s dosavadní okresní politickou správou.⁷¹

9.1.5. Terminologie

Oba zákony rovněž používaly rozdílnou terminologii. Župní zákon namísto pojmu politická správa používal pojem vnitřní správa. Organizační zákon již nepoužíval pojem župan, ale zemský prezident atd.

9.1.6. Materie správního trestání

Organizační zákon navíc oproti župnímu zákonu reguloval materii správního trestání, která v té době byla obsažena jen v tzv. Výpraskovém patentu z roku 1854. Tato nová ustanovení organizačního zákona upravující správní trestání posilovala diskreční pravomoc správních orgánů. Organizační zákon nerušil celé znění Výpraskového patentu, ale jen ta ustanovení, které se zákonem byly v rozporu. Ostatní ponechával v platnosti. Výpraskový patent byl později zrušen vládním nařízením k 30. červnu 1928.

⁷⁰ Lipscher L.: „K vývinu politické správy na Slovensku v rokoch 1918-1938“, SAV, Bratislava, 1966, str. 108

⁷¹ Kindl M. a Švestka J.: „Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě“, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 890

Nová ustanovení organizačního zákona týkající se správního trestání byla později dále provedena správním řádem. Nově mohly správní úřady vydávat nejen všeobecná nařízení, ale i individuální příkazy a zákazy ve veřejném zájmu. Dále mohly nově zasáhnout již při pouhém ohrožení klidu. Rovněž měly správní orgány neomezenou volnost při stanovování a ukládání trestů, které byly zpřísněny.⁷²

9.2. Kontinuita podoby

9.2.1. Společný cíl

Župní a organizační zákon měly především společný cíl, a to sjednocení správního systému a odstranění dualismu zeměpanské a autonomní správy. Na důkaz toho byly vytvořeny okresní, župní, které pak byly nahrazeny zemskými úřady jako jednotné orgány se všeobecnou administrativní působností. Byly příslušné všude tam, kde zákon ani podzákoný právní předpis nesvěřil kompetenci jinému úřadu.⁷³

Tyto úřady byly podřízené přímo ministerstvu vnitra. V jejich čele stál nejvyšší státní úředník, tj. župan v čele župního úřadu a zemský prezident v čele zemského úřadu. Oby vykonávali veškerou všeobecnou státní správu.

9.2.2. Podobné kompetence správních orgánů a státních úředníků

Župní a organizační zákon upravovaly podobné, ač terminologicky odlišné pravomoci správních orgánů a rozsah kompetencí státních úředníků.

Tak například dle župního zákona župan a dle organizačního zákona zemský prezident. Oba byli nejvyšší státní úředníci, kteří stáli v čele svého úřadu, jež byl přímo podřízen ministerstvu vnitra. Jednalo se o místodržitele a zemského maršálka v jedné osobě, který byl současně přednostou jak župního, resp. zemského úřadu, tak i předsedou a výkonným orgánem zastupitelského sboru.⁷⁴

⁷² Kindl M. a Švestka J.: „Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě“, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 893

⁷³ Tamtéž, str. 893

⁷⁴ Tamtéž, str. 893

Župan, resp. zemský prezident vykonával veškerou všeobecnou státní správu. Rovněž byl předsedou župního, resp. zemského zastupitelstva, které svolával a určoval předmět jeho jednání. Rovněž zahajoval schůze zastupitelstva, stanovil pořad jednání, řídil a uzavíral schůze. Dále mohl vyloučit z jednání věci s odůvodněním, že mu nepřísluší. Župan, resp. zemský prezident dohlížel také na zachování klidu a pořádku při jednání, pečoval o jeho nerušený chod a posluchače, kteří i po jeho napomenutí nadále rušili jednání, mohl ze zasedací síně odstranit. Župan, resp. zemský prezident mimo jiné dále předsedal župnímu, resp. zemskému výboru.

Obdobně tomu bylo u okresního náčelníka, resp. okresního hejtmana.

Kontinuita podoby lze spatřit rovněž u kompetencí zastupitelstva župního, resp. zemského úřadu. Tak například záležitosti týkající se regionálního hospodářství, kultury či sociální sféry. Župní, resp. zemské zastupitelstvo mohlo s ohledem na povahu záležitosti buď přijímat závazná ustanovení či prováděcí předpisy a statuty, nebo pouze návrhy a doporučení, stížnosti a dotazy úřadům a legislativním sborům.⁷⁵

Rovněž podstata účelu samotného župního, resp. zemského zastupitelstva jako projevu laického, občanského prvku v rámci úřadu, byla stejná.

Podobnost lze také spatřovat v některých správních procesech. Tak například schvalování usnesení o rozpočtu, které vyžadovalo schválení nadřízeného úřadu, nebo proces přijetí a provedení usnesení zastupitelstva, které vyžadovalo podpis župana, resp. zemského prezidenta.

9.2.3. Zrušení tradičních okresů

Kontinuita podoby obou zákonů dále spočívala v zrušení tradičních zastupitelských okresů v Čechách a silničních okresů na Moravě a Slezsku. Organizační zákon navíc zrušil slovenské župy a okresy vybudované župních zákonem a župy a obvody slůžnovských úřadů v Podkarpatské Rusi.⁷⁶

⁷⁵ Joachim V.: „Veřejná správa v RČS“, Sfinx, Praha, 1931, str. 676

⁷⁶ Kindl M. a Švestka J.: „Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě“, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010, str. 889

ZÁVĚR

Rok 1848 byl v dějinách Rakouska zlomovým, neboť díky revolučnímu tlaku přinesl konec feudálního absolutismu a počátek bachovského neoabsolutismu, jehož velikým přínosem bylo zřízení obecní samosprávy a tím vznik dvojkolejnosti veřejné správy vůbec. Správa vrchnostenská byla zrušena a nahrazena správou státní neboli zeměpanskou. Nová organizace veřejné správy byla právně zakotvena v prozatímním zákoně obecním č. 170 ze 17. března 1849 a v císařském nařízení č. 295 z 26. června 1849, dle kterého stál v čele jednotlivých korunních zemí místodržitel, země se dělily na kraje v čele s krajským prezidentem. Kraje se pak dělily na nejnižší správní jednotky, tj. okresy, v jejichž čele stál okresní hejtman. Tím došlo ke změnám nejenom ve struktuře rakouské správy, ale i její činnosti.

Revoluce neznamenal jenom průlom v absolutistickém chápání vlády a alternativu k této formě správy státu, ale i začátek nového moderního státu a práva, na jehož konci byl vznik československého samostatného státu.

Ke vzniku první Československé republiky došlo 28. října 1918 na základě zprávy z Vídně o přijetí podmínek příměří vítěznými státy, která vyhnala pražské obyvatelstvo do ulic ke spontánní manifestaci. K Praze se postupně připojovaly okolní města a vesničky. Lidé vyhlášovali Československou republiku. Česká veřejnost považovala tuto zprávu z Vídně za kapitulaci Rakouska-Uherska. Na Václavském náměstí se objevil veliký transparent s nápisem „PŘÍMĚŘÍ“, pod kterým byl text kapitulace rakouského ministra zahraničí hraběte G. Andrásyho. Tato spontánní reakce lidu donutila Národní výbor jednat. A proto v podvečer 28. října 1918 jako nejvyšší zákonodárný orgán schválil a vydal zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Tento zákon spolu se zákonem č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě položily provizorní ústavní základy Československé republiky.

Již v samotné preambuli a dále pak obsahu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého je konstatování o recepci rakousko-uherského právního řádu a systému veřejné správy. Dle charakteru čl. 3 tohoto recepčního zákona, který zajišťoval kontinuitu státní správy a samosprávy, bylo jasné, že se jedná jen o dočasné řešení, které bude v blízké době nahrazeno novou správní reformou, jejímž cílem měla být unifikace a jednokolejnost veřejné správy.

Nutnost reformy veřejné správy byla den ode dne nevyhnutelnější, neboť v praxi se čím dál tím více ukazovalo, že recipovaná rakouská a uherská správa nevyhovuje potřebám nového československého státu. Těžkopádnost, strnulost, komplikovanost, zdoluhavost správních činností, kolísavost v rozhodování, pochyby o objektivitě a kompetentnosti, přílišná finanční nákladnost, existence nepřehledného množství předpisů, dvojkolejnost veřejné správy, dvojí legislativa zemská a říšská, různost v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, zcela odlišný správní systém na Slovensku, a příliš velké územní celky byly důvody, jež vedly k správní reformě.

Ihned poté, co byly vytvořeny jednotné ústřední správní úřady a sjednocena tak správa českých a slovenských zemí na centrální úrovni, začalo ministerstvo vnitra v čela s Antonínem Švehlou po dílčí reformě obecního zřízení v českých zemích i na přípravě reformy středního článku veřejné správy v podobě župního zákona. Dne 29. února 1920 byl schválen zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé (župní zákon). Tím byla odstartována jedna z nejdůležitějších etap československé státní správy, která však slibované ovoce nepřinesla.

Již tvůrci župního zákona si byli vědomi skutečnosti, že při samotné realizaci narazí na řadu překážek. Jeho zavedení do praxe vyžadovalo hlubší znalost problematiky a rozsáhlé přípravné práce zvláště na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Tento problém byl vyřešen poněkud zvláštním způsobem. Zákodárce odložil počátek účinnosti župního zákona do doby předem neurčené, a zmocnil vládu, aby sama stanovila termín a rozsah zmocnění.

Ve skutečnosti však župní zákon nebyl vyjma území Slovenska, kde vstoupil v účinnost 1. ledna 1923 nařízením vlády č. 310/1922 Sb. z. a n., uveden v život, neboť místo očekávaného zjednodušení došlo ke zkomplikování. Místo správního dualismu převzatého z Rakouska-Uherska se realizací župního zákona vytvořily systémy tři, a to v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi. V českých zemích nadále fungovaly zemské a okresní politické správy, kterým dokonce zákon na ochranu republiky rozšířil pravomoci a upevnil tak jejich postavení. Na Slovensku fungovaly župy, které nahradily komitáty a správní výbory. Co se týče účinnosti župního zákona na Podkarpatské Rusi, nepanují o ní jednotné názory. V době přijetí župního zákona byla totiž Podkarpatská Rus již součástí republiky a měla být proto rovněž rozdělena na župní celky dle působnosti tohoto zákona. Ve skutečnosti však k tomu nedošlo, což vyvolalo

otázku, zda se vůbec župní zákon vztahuje na území Podkarpatské Rusi. Stalo se tak proto, že příloha A župního zákona neobsahovala podkarpatské území. Proto vláda neotálela a vydala nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n., které dodatečně rozdělilo území Podkarpatské Rusi na župní celky a podrobněji upravilo její dosavadní vojenskou správu.

Navíc v době, kdy se začalo mluvit o realizaci župního zákona, došlo k podstatné změně politické atmosféry, než ve které byl tento zákon přijat, a navíc ještě přibývalo i jeho odpůrců. Proto bylo nezbytné připravit správní reorganizaci, která by s konečnou platností vytvořila na území Československé republiky jednotný a zároveň moderní správní systém, který by vyhovoval i demokratickému státu.

Tento problém byl vyřešen přijetím zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy (organizační zákon). Organizační zákon byl sice formálně přijat jako novela župního zákona, ale ve skutečnosti župní zákon negoval a namísto žup zaváděl znovu zemský princip. Základem správní organizace se staly 4 země, a to země Česká, země Moravskoslezská, země Slovenská a země Podkarpatoruská.

Když jsem se snažil oba dva zákony porovnat, dospěl jsem nejenom k několika základním rozdílům, ale i podobám.

Mezi odlišnosti župního a organizačního zákona patří mimo jiné formálně teritoriální uspořádání, realizace zákona v praxi, odlišné sestavování zastupitelských sborů, hranice obvodů okresů, terminologie a materie správního trestání.

Jak jsem uvedl již výše, nebyl organizační zákon novelou župního zákona, ale jednalo se o zcela odlišný právní předpis. Zatímco se dle župního zákona měly stát základem správní organizace tzv. župy neboli kraje jako vyšší územně správní celky, které se dále měly dělit na menší správní celky tj. okresy, organizační zákon toto správní dělení rušil a obnovil zřízení zemské. Země zřízené tímto organizačním zákonem se rovněž dělily na okresy. Fakticky se však organizační zákon k tradičnímu pojetí zemí nevrátil, neboť vytvořil zcela novou soustavu. Nově byla vytvořena země Slovenská, která jako teritoriální veřejnoprávní korporace do té doby právně neexistovala. Nově byla rovněž sloučena slezská země s Moravou, čímž vznikla země Moravskoslezská. Země Podkarpatoruská byla také nově vytvořena transformací župy mukačevské.

Zásadní rozdíl mezi oběma zákony o organizaci středního článku veřejné správy spočíval v tom, že organizační zákon oproti župnímu zákonu vstoupil v účinnost na celém území státu, a to od 1. července 1928 na Slovensku a Podkarpatské Rusi a od 1. prosince 1928 i v českých zemích.

Župy v rozsahu župního zákona byly zavedeny pouze nedůsledně v roce 1923 na Slovensku jako tzv. „velžupy“. Toto správní uspořádání zde fungovalo do roku 1928. V českých zemích nebyl župní zákon nikdy zaveden do praxe, neboť v době, kdy se začalo mluvit o realizaci župního zákona, došlo k podstatné změně politické atmosféry, než ve které byl tento zákon přijat. Navíc již v době přípravy a projednávání župního zákona včetně jeho přijetí neměl župní zákon moc příznivců, kterých navíc v období, kdy se uvažovalo o jeho zavedení do praxe, razantně přibývalo. I nadále existovalo v českých zemích tradiční zemské zřízení. Území Podkarpatské Rusi, která v době přijetí župního zákona byla již součástí republiky, mělo být rovněž rozděleno na župní celky dle působnosti tohoto zákona. Ve skutečnosti k tomu však nedošlo, což vyvolalo otázku, zda se vůbec župní zákon vztahuje na území Podkarpatské Rusi. Stalo se tak proto, že příloha A župního zákona neobsahovala podkarpatské území. Proto vláda neotálela a vydala nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n., které dodatečně rozdělilo území Podkarpatské Rusi na župní celky a podrobněji upravilo její dosavadní vojenskou správu.

Další odlišnost obou zákonů spočívala v různém principu sestavování zastupitelských sborů. Dle župního zákona měli být členové župního zastupitelstva přímo voleni na dobu 6 let vyjma žup na Slovensku, kde vláda mohla v případě potřeby dle § 12 župního zákona na určité volební období jmenovat další členy, jejichž počet nesměl převyšovat jednu třetinu členů volených. Naopak organizační zákon zaváděl pro celé území Československé republiky jednotný princip, dle kterého byly dvě třetiny členů zemských zastupitelstev voleny a jedni třetina jmenována československou vládou.

Hranice obvodů okresů dle župního zákona měly být zcela odlišné od dosavadních okresních hejtmanství a velikostně měly být shodné se soudními okresy. Zatímco nové okresní úřady dle organizačního zákona se územně kryly s dosavadní okresní politickou správou.

Oba zákony rovněž používaly rozdílnou terminologii. Tak např. župní zákon používal namísto pojmu politická správa pojem vnitřní správa. Organizační

zákon zase například místo pojmu župan zavedl pojem nový, a to zemský prezident.

Organizační zákon navíc oproti župnímu zákonu reguloval materii správního trestání, která v té době byla obsažena jen v tzv. Výpraskovém patentu z roku 1854. Tato nová ustanovení organizačního zákona upravující správní trestání posilovala diskreční pravomoc správních orgánů. Organizační zákon nerušil celé znění Výpraskového patentu, ale jen ta ustanovení, které se zákonem byly v rozporu. Ostatní ponechával v platnosti. Výpraskový patent byl později zrušen vládním nařízením k 30. červnu 1928. Nová ustanovení organizačního zákona týkající se správního trestání byla později dále provedena správním řádem. Nově mohly správní úřady vydávat nejen všeobecná nařízení, ale i individuální příkazy a zákazy ve veřejném zájmu. Dále mohly nově zasáhnout již při pouhém ohrožení klidu. Rovněž měly správní orgány neomezenou volnost při stanovování a ukládání trestů, které byly zpřísněny.

Kontinuita podoby župního a organizačního zákona spočívala především ve společném cíli, podobných kompetencích správních orgánů a státních úředníků, procesech schvalování, přijímání a provedení usnesení zastupitelstva nebo například rušení tradičních zastupitelských okresů.

Oba zákony o organizaci středního článku veřejné správy měly především společný cíl, a to sjednocení správního systému a odstranění dualismu zeměpanské a autonomní správy. Na důkaz toho byly vytvořeny okresní, župní, které pak byly nahrazeny zemskými úřady jako jednotné orgány se všeobecnou administrativní působností. Byly příslušné všude tam, kde zákon ani podzákonný právní předpis nesvěřil kompetenci jinému úřadu.

Další kontinuita obou těchto zákonů o organizaci středního článku veřejné správy spočívala v podobných kompetencích správních orgánů a státních úředníků, ač byly jednotliví úředníci či správní orgány terminologicky jinak pojmenovány. Tak například župan, resp. zemský prezident. Oba byli nejvyšší státní úředníci, kteří stáli v čele svého úřadu, jež byl přímo podřízen ministerstvu vnitra. Župan, resp. zemský prezident vykonával veškerou všeobecnou státní správu. Rovněž byl předsedou župního, resp. zemského zastupitelstva, které svolával a určoval předmět jeho jednání. Rovněž zahajoval schůze zastupitelstva, stanovil pořad jednání, řídil a uzavíral schůze. Dále mohl vyloučit z jednání věci s odůvodněním, že mu nepřísluší. Župan, resp. zemský prezident dohlížel také na zachování klidu a pořádku při jednání, pečoval o jeho nerušený chod a

posluchače, kteří i po jeho napomenutí nadále rušili jednání, mohl ze zasedací síně odstranit. Župan, resp. zemský prezident mimo jiné dále předsedal župnímu, resp. zemskému výboru. Obdobně tomu bylo u okresního náčelníka, resp. okresního hejtmana.

Kontinuita podoby lze spatřit rovněž u kompetencí zastupitelstva župního, resp. zemského úřadu. Tak například záležitosti týkající se regionálního hospodářství, kultury či sociální sféry. Rovněž podstata účelu samotného župního, resp. zemského zastupitelstva jako projevu laického, občanského prvku v rámci úřadu, byla stejná.

Podobnost lze také spatřovat v některých správních procesech. Tak například schvalování usnesení o rozpočtu, které vyžadovalo schválení nadřízeného úřadu, nebo proces přijetí a provedení usnesení zastupitelstva, které vyžadovalo podpis župana, resp. zemského prezidenta.

Kontinuita podoby obou zákonů rovněž spočívala v zrušení tradičních zastupitelských okresů v Čechách a silničních okresů na Moravě a Slezsku. Organizační zákon navíc zrušil slovenské župy a okresy vybudované župních zákonem a župy a obvody slůžnovských úřadů v Podkarpatské Rusi.

Summary

The need for the reform of public administration was inevitable, because in practice, it was increasingly evident that the currently adopted Austro- Hungarian administration does not conform to the needs of the new Czechoslovak state. Slowness, rigidity, complexity, slowness of administrative activities, volatility in the decision making, doubts about the objectivity and competence, excessive financial costs, the existence of an unbelievable number of regulations, double-tracking of the public administration, two legislations - provincial and imperial, diversity in Bohemia, Moravia and Silesia, a completely different administrative system in Slovakia and too large territory were the reasons which led to the administrative reform.

The Act No. 126/1920, Coll. of Laws and Regulations on the establishment of county and district authorities in the Republic of Czechoslovakia (county law) was approved on February 29, 1920. That started one of the most important stages of the Czechoslovak government, however, which did not bring the promised fruit. In reality the county law was not brought to the life, except for the area of Slovakia, where it came into force on January 1, 1923 by the Government Decree No. 310/1922 Coll. Laws and Regulations, because the expected simplification resulted in more complications. Instead of administrative dualism borrowed from Austria-Hungary, the implementation of county law created three systems, namely in the Czech lands, Slovakia and Ruthenia and in addition to that, the numbers of opponents of this law started to grow.

This problem was resolved by the adoption of the Act No. 125/1927 Coll. Laws and Regulations, on the organization of political governance (Organizational Act). Although the Organization Act was formally adopted as an amendment to the county law, but in reality the county law did not function and instead of counties it has again introduced the land principle. The four countries became the basis of the administrative organization, namely the Czech lands, Moravia-Silesia, Slovakia and Ruthenia.

Among other things, the differences between the county and organizational act also include a formal territorial organization, implementation of the act in practice, different compilation of the representative assemblies, districts boundaries, terminology and substantive content of administrative punishment.

The essential difference between the two laws on the organization of central government was based on the fact that in comparison with the county act, the organizational act came into effect in the entire area of the State, from July 1, 1928 in Slovakia and Ruthenia, and from December 1, 1928 in the Czech lands. In 1923 the counties in Slovakia were implemented in the county act only inadequately, as the so-called “large counties”.

Both laws on the organization of central public administration had one common objective, namely the unification of the administrative system and elimination of dualism in the sovereign and autonomous administration. The district and county offices were created to prove that fact, which were then replaced by the provincial authorities, as the unified administrative authorities with the general administrative powers.

Seznam použitých pramenů

A. Právní předpisy

České:

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

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

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

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

B. Literatura

Česká knižní:

Malý K. a kol.: „Dějiny českého a československého práva do roku 1945“, LINDE PRAHA a.s., 2004

Kadlecová, Mates, Schelle, Veselá a Vlček: „Dějiny československého státu a práva (1918-1945)“, DOPLNĚK, Brno, 1992

Schelle K.: „Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948“, Eurolex Bohemia, Praha, 2002

Kindl M. a Švestka J.: „Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě“, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, 2010

Lipscher L.: „K vývinu politické správy na Slovensku v letech 1918-1938“, SAV, Bratislava, 1966

Joachim V.: „Veřejná správa v RČS“, Sfinx, Praha, 1931

Schelle K.: „Vývoj správy v předválečném Československu I.část (1918-1927)“, Masarykova univerzita Brno, 1991

Schelle K. a kol.: „Dějiny české veřejné správy“, Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2009

Pekař J., Na cestě k samostatnosti, Panorama Praha, 1993

Honajzer J., Vznik a rozpad vládních koalic v Československu v letech 1918 – 1938, Orbis Praha, 1995

C. Ostatní

<http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/stenprot/090schuz/s090004.htm>.

Stenoprotokoly ze schůze poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé z roku 1927.(citováno 8. Března 2012)

