

# Nad jednou správní reformou

Karel SCHELLE

Oblast veřejné správy bezesporu nepatří k těm, které u nás v posledních více jak semedesáti letech vyhazovaly stabilitu. Kdybychom chtěli spočítat správní reformy, které se v těchto desetiletích uskutečnily, došli bychom k dosti velkému počtu. Statistiky však přenecháme povolanejším. Spíše nám jde o to, do jaké míry se současní legislativci mohou inspirovat v naší historii při plnění jednoho z neaktuálnějších problémů současnosti, tedy při dovedení reformy veřejné správy do konečné podoby. Započalo se likvidací národních výborů, zrušilo se krajské zřízení, konstituovalo se zřízení obecní a vytvořila se nová podoba okresní správy. Řada problémů však ještě čeká na vyřešení. Není rozhodnuto kolik bude mít státní správa stupňů, jaký bude vztah státní správy a územní samosprávy, ale zejména je zde otázka rajonizace, neboli rozhodnout na kolik základních administrativních celků se bude náš stát dělit. Dojde k návratu k tradičnímu zemskému zřízení, které svou definitivní podobu získalo v roce 1927 a bylo likvidováno po realizaci ústavy z roku 1948, nebo se zákonodárci začnou zamýšlet nad možností vytvořit menší správní celky připomínající spíše kraje. Zejména z politických diskusí posledních měsíců se ukazuje pravděpodobnější druhá možnost. Tedy vytvoření menších správních útvarů. Zde však se vynořuje další problém, kolik jich bude, což vyplyne z jejich velikosti. Problém se bohužel posouvá spíše do roviny politické než odborné. Zahledíme-li se do naší historie, alespoň novodobé, zjistíme, že tyto problémy nejsou ničím novým. Spíše naopak, dějinami naší státní správy i samosprávy se táhnou jako červená niť, jejíž zasakování závisí na politické situaci. Proto tolik reforem, proto tolik změn, proto neustálé diskuse v podstatě na stejné téma. Nebudeme zde rozebírat vývoj veřejné správy, k tomu jsem se vyslovil již mnohokrát, v podstatně rozsáhlejších literárních útvarech. Jen si připomeneme obdobnou situaci, kdy naše legislativní orgány se rovněž zabývaly správní reformou, jejíž nutnost vyplynula z obdobných potřeb, ze vzniku nového státu, tehdy československého. I tehdy jak uvidíme došli k závěru, že menší administrativní jednotky jsou vhodnější, pružnější, ovšem i tehdy rozhodovaly spíše politické důvody, dokonce důvody národnostní. I tehdy však správní reforma vedla do slepé uličky. Je tomu v tomto roce 70 let, kdy byl zaveden, alespoň na části tehdejšího československého území tzv. župní zákon, který byl Národním shromážděním přijat společně s československou ústavou v únoru 1920. Jak to tedy tehdy bylo?

Státní správa převzatá Československou republikou z rakousko-uherské monarchie se stala jedním z těch problémů, které vládní místa nejen, že nemohla přejít bez povšimnutí, ale naopak se musela připravit na jejich brzké řešení.

Myšlenka na reformu již zastaralého systému veřejné správy ovšem nevznikla až v důsledku vzniku Československé republiky, ale pouze se navazovalo na celou řadu reformních snah objevujících se již v posledním období habsburské monarchie.

Ani jeden z navrhovaných projektů v posledních dvaceti letech nebyl ovšem uskutečněn, a tak organizace politické správy zůstala zcela nezměněná. Všechny návrhy i přes svoji značnou odlišnost, měly jedno společné, hledaly východisko ve vytvoření menších správních útvarů v podobě krajů, které by se staly základní administrativní jednotkou v čele s politickými orgány s rozhodující pravomocí. Tím by se kraje staly jádrem celé soustavy politické správy. Tyto tendence rozpadem rakousko-uherské monarchie nezapadly, ale naopak po vzniku Československa mohly být realizovány, samozřejmě s přihlédnutím k novým možnostem a potřebám československého státu, přičemž se muselo rovněž uvažovat o jejich použitelnosti pro Slovensko. Navíc projekt krajského zřízení musel být zbaven bývalého nacionálního náboje, kdy myšlenka na vytvoření krajů v rukou německých politiků měla sloužit k zostření národnostního sporu a pod záminkou národnostního vyrovnání přispět v Čechách k správnímu roztržení země a k vytvoření tzv. uzavřeného území.

Převzatá rakouská správa recepčním zákonem z 28. října 1918 tedy nevyhověla potřebám malého československého státu. Reforma veřejné správy za daných okolností byla zcela nevyhnutelná. Nová organizace správy navíc musela alespoň částečně splnit požadavky na „zlaicizování státní správy“. To pochopitelně předpokládalo nejen odstranění dvojkoľejnosti v českých zemích, ale zároveň její odbyrokratizování a postavení na poněkud jiné základy. V souladu s tím bylo třeba zajistit optimálnější koncentraci správy sloučením agent v jednom typu úřadu, čímž mělo dojít za účelem zrychlení a zpružnění úřadování ke zrušení zbytečných úřadů. Nutnost reformy veřejné správy byla tedy tak aktuální, že ministerstvo vnitra prakticky hned od svého vzniku začalo s její přípravou. Po zrušení národních výborů a vytvoření osnovy novely k obecnímu zřízení začalo se uvažovat o hlavních směrech, kterými bude reforma veřejné správy orientována. S prvními představami o úkolech, které čeká ministerstvo vnitra v tomto směru seznámil Antonín Švehla veřejnost hned po Novém roce 1919 v poskytnutém rozhovoru pro Národní listy. Zde poukázal na pět nejdůležitějších momentů s nimiž se bude v oblasti státní správy třeba vypořádat:

1. zlidovění zastupitelských správních sborů,
2. zajištění nové úpravy poměru státní správy k samosprávě,
3. provedení nového rozdělení správních obvodů a jejich vztah k dosavadním zemským hranicím,
4. sblížení státního organismu se Slovenskem a
5. zrychlení a zlevnění celého správního postupu.

Úkoly to byly tedy nemalé a navíc jejich řešení velmi spěchalo.

Ještě před zahájením prvních kroků v přípravě správní reformy musely být ovšem rozhodnuty hlavní zásady, na nichž bude reforma postavena. Především muselo být stanoveno v jakém rozsahu bude reforma uskutečněna a jakých oblastí veřejné správy se bude dotýkat. Na tento problém nebylo těžké odpovědět. Nejvyšší správní úřady byly konstituovány teprve před několika týdny a na novele k obecnímu zřízení rovněž ještě nezaski-

inkoust. Z těchto důvodů do reformy nebyly zahrnuty nejvyšší a nejnižší složky veřejné správy. Zaroven z reformy byla vyňata správa prováděná samosprávnými státními úřady a odbornými samosprávnými svazy.

Dále bylo třeba stanovit základní principy budoucí reformy. Jak již bylo uvedeno, bylo jisté, že správa musí být zorganizovaná tak, aby byla přístupnější obyvatelstvu, nebyla nákladná a svůj význam měl i unifikační prvek. S tím souviselo rozhodnutí, zda budoucí správa bude postavena na bývalém rakouském nebo uherském principu, případně bude zvolena varianta třetí kompromisní.

Jako podklad pro rozhodnutí sloužily jednak konkrétní zkušenosti přímo správních funkcionářů, které byly vtěleny do řady návrhů, námětů a úvah, jež bylo možné v té době nalézt nejen na stránkách denního tisku, ale i řady odborných časopisů, jakými byly například Věstník českých okresů, Věstník českých měst, Správní obzor a další. Rovněž Klub konceptních úředníků českého zemského výboru vydal podnětnou studii nazvanou „Krajská správa“ obsahující některé zajímavé myšlenky. Druhým pramenem, z něhož mohli autoři hlavních zásad budoucí správní reformy čerpat byly bývalé pokusy o správní reformu, a to jak v Rakousku, tak v Uhrách. Konečně bezesporu použitelné byly i zkušenosti a návrhy z jiných států, především ve střední Evropě.

V lednu a únoru 1919 zároveň ministerstvo vnitra provedlo anketu v rámci níž se obrátilo jednak na zástupce autonomních útvarů, jimiž byly především Svaz českých okresů, Ústředí starostenských sborů na Moravě a ve Slezsku, a jednak na zástupce úředníků sdružených v Klubu českých úředníků zemského výboru, Jednotě českých samosprávných úředníků zemí koruny České, Jednotě právníků ve službách země, okresů a obcí, Klubu konceptních úředníků politické správy a Klubu státních úředníků a posléze na obchodní a živnostenské komory a zemědělské rady, a požádalo je o odpovědi na pět otázek:

1. Zda je vhodné zřídit pro řádné obstarávání sjednocené vnitřní správy nové úřady – kraje a z jakých důvodů?
2. Kolik krajů by bylo účelné zřídit, v jaké velikosti a s jakým průměrným počtem obyvatelstva?
3. Jaká by měla být působnost krajských úřadů nejen vůči ostatním úřadům politické správy, ale i vůči samosprávným korporacím, a jaké změny s tím související by bylo potřebné uskutečnit v těchto úřadech a korporacích?
4. Jaká má být organizace krajských úřadů? Zda a v jaké míře by měla být u krajských úřadů přiznána účast zástupců obyvatelstva, jak by tito zástupci měli být ustaveni a v jaké formě by jejich účast měla být upravena?
5. Zda se má přiznat krajským úřadům i zákonodárná, resp. nařizovací pravomoc a v jakém rozsahu?

Z dotazníku tedy vyplynulo, že ministerstvo vnitra v souladu s předválečnými koncepcemi správních reform, počítalo se zavedením krajského zřízení, jako organizačního základu pro novou správní reformu, ovšem na zcela jiných principech. Důvod proč anketa počítala s krajským řízením je třeba hledat nejen ve změně politické situace, která se vytvořila vyhlášením samostatného československého státu, ale kraje jako nové administrativně teritoriální celky měly zabezpečit pružnější a levnější správu. Současně mělo krajské zřízení sloužit k snadnějšímu začlenění Slovenska do nového státu.

V této fázi přípravy správní reformy však myšlenka krajského zřízení ještě zdaleka všude nevyvolávala kladnou odezvu. Zcela jednoznačně ji zahrly představitelé okresní samosprávy v Čechách, kteří se za tím účelem sešli v dubnu 1919 v Praze na mimořádném sjezdu českých okresů. Pro zachování zemí se vyslovili i zástupci moravských silničních výborů na sjezdu v Brně v březnu 1919. Ze stanoviska prezidia zemské správy politické v Praze vyplynulo, že jejich představitelé jsou sice pro kraje, ale jen jako orgány II. instance při zachování zemí. Podobný názor vyslovil Klub konceptních úředníků zemského výboru v Čechách. Naopak Jednota českých samosprávných úředníků se jednoznačně vyslovila pro zachování zemí a proti krajům. Krajské zřízení našlo negativní odezvu i u moravského zemského výboru v Brně atd. Na druhé straně řada jiných institucí a korporací k projektu krajského zřízení našla kladný vztah.

Na základě došlých odpovědí vypracovalo ministerstvo vnitra pamětní spis o reformě vnitřní politické správy, který předložilo 3. května 1919 ministerské radě. Obsahoval hlavní zásady, podle nichž měla být vypracována osnova příslušného zákona. Správní reforma se měla podle jeho autorů zakládat na třech hlavních principech:

1. Správa vrchnostenská, zeměpanská i autonomní, měla být v zásadě sloučena, unifikovaná vždy v jednom státním úřadě. Obce sice měly zůstat jako samostatné korporace, ale jejich vrchnostenská pravomoc měla být ve smyslu novely k obecnímu zřízení přiměřeně upravena.
2. Obvody těchto úřadů měly být voleny tak, aby byly dost blízko obyvatelstvu, aby dále zabezpečovaly plně využívání odborného personálu, který by byl těmto úřadům přidělen, a popř. aby mohly být i finančně dosti 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.
3. Požadavku demokratizace správy mělo být vyhověno rozsáhlým přibíráním laického elementu k spolupůsobení, a to nejen elementu poradního nýbrž i rozhodujícího.

V nižších instancích měl být zachován princip koncentrace správy. V I. instanci měly vykonávat politickou správu pokrajské úřady a statutární města, ve II. instanci krajské úřady. Podkrajské úřady měly být zřizovány vždy pro obvod soudního okresu, protože se mělo za to, že tehdejší politické okresy jsou příliš velké a znemožňují užší styk úřadů s obyvatelstvem. Krajských úřadů mělo být v Čechách zřízeno 8, na Moravě a ve Slezsku 5, na Slovensku 6 a na Podkarpatské Rusi 1. Působnost těchto úřadů měla být upravena tak, že podkrajské úřady měly mít kompetenci dosavadních okresních hejtmanství a okresních výborů (resp. okresních silničních výborů), krajské úřady potom dosavadních zemských správ politických a zemských výborů. Značný důraz byl kladen na účast občanů ve veřejné správě. Z tohoto důvodu se měly u politických úřadů rozeznávat dvě agendy:

- a) do první měly patřit ty záležitosti, které bylo nutno bezvýjimečně vyhradit úřednického rozhodování,
- b) do druhé potom záležitosti „v nichž jde spíše o uplatňování jistých veřejných nároků a vyrovnávání jich mezi sebou, čili tzv. správní justice“.

U podkrajských a krajských úřadů měly být zřízeny zvláštní senáty, které by za řízení úředníka vykonávaly správní justici v celé veřejné správě. Senáty se měly skládat

z 1 úředníka a dvou zástupců občanů. Úředník měl mít právo odvolat se proti usnesení senátu k vyšší instanci, když by podle jeho názoru bylo porušeno objektivní právo.

K obstarávání záležitostí, které dříve vykonávaly samosprávné korporace, a které by stát na sebe nepřevzal (obor kulturní a tzv. blahobytová péče, jako např. školství, zdravotnictví, zprostředkování práce apod.), měly být zřízeny podkrajské a krajské výbory. Dvě třetiny jejich členů se měly volit, zatímco zbývající třetinu měla jmenovat vláda „aby byl paralyzován politický ráz všech veřejných voleb a příbrání i zástupci zkušení, ale v politických bojích se méně účastnivší“. Výbory měly konat schůze za předsednictví krajského a podkrajského úřadu, který měl mít právo jejich usnesení zastavit, pokud by se přičilo zákonu. Výbory měly být poradním orgánem svého úřadu, který by mohl a v jistých případech musel, si vyžádat jejich dobré zdání a kromě toho volit členy soudních senátů pro správní justici.

Krajské úřady měly být konečně i orgánem zákonodárné moci. Ta měla být ovšem omezená a měla se vztahovat na prováděcí předpisy k celostátním zákonům, pokud by to bylo v těchto výslovně připuštěno, a na jisté záležitosti týkající se například ochrany zemědělství, opatrování bytů, sociální péče, školství apod. Přitom muselo být stanoveno, že právo celostátní má přednost před právem druhého řádu (krajským), a že prezident má právo absolutní veta.

Návrh reformy státní správy znamenal výrazný krok vpřed. Zvláště významné bylo ustanovení o účasti laického živlu jak v soudních senátech, tak v krajských a podkrajských výborech.

Pamětní spis byl ministerskou radou schválen 12. května 1919, přičemž v diskusi převládá názor, aby kraje byly spíše větší a aby neměly zákonodárnou pravomoc. Poté byl spis okamžitě rozeslán na jednotlivá ministerstva k vyjádření. Návrhy v něm obsažené také bezprostředně vyvolaly velmi živý ohlas.

Zásadní problém, který se v dalších měsících při diskusích o budoucí reformě politické správy objevil, bylo zda-li má být přikročeno k zcela nové organizaci politické správy, zrušením tradičních zemí a k vytvoření podstatně menších jednotek, nebo ponecháno již vžitě zemské zřízení a pouze v rámci něho přikročeno k reformním zásahům do správní organizace. V případě, že by měla být prosazena první varianta, s níž konečně počítalo i ministerstvo vnitra, vyvolala bouřlivé diskuse otázka o jak velké administrativně-teritoriální celky se bude jednat, zda to budou kraje (resp. župy) malé, velké nebo střední, tedy mají-li mít 100 – 120 tisíc obyvatel, či 500 – 700 tisíc obyvatel nebo zda se má jít nad tento počet. Tyto problémy zůstaly v podstatě otevřené až do posledních okamžiků přijetí zákona o správní reformě a staly se vlastně ústředním motem politického boje v rámci přípravy a projednávání návrhů i budoucí osnovy zákona zakotvujícího novou organizaci veřejné správy.

V průběhu měsíce června 1919 byla také na ministerstvu vnitra připravena první verze osnovy zákona o krajském zřízení a okamžitě rozeslána všem odborům ministerstva vnitra, ostatním ministerstvům, nejrůznějším orgánům, organizacím, institucím, zájmovým korporacím a zemským politickým správám k vyjádření. Zároveň byla zřízena meziministerská komise pro přípravu veřejné správy. V červenci 1919 také vyšel zákon č. 431 Sb., jímž bylo zřízeno ministerstvo pro sjednocení správy a zákonodárství, běžně nazývané ministerstvem unifikací, do jehož čela byl v prosinci toho roku postaven Milan Hodža.

Její úkolem bylo v maximální míře spolupracovat s ministerstvem vnitra při přípravě a provádění správní reformy se zvláštním zřetelem k podmínkám na Slovensku.

Pamětní spis ministerstva vnitra i prvotní osnova zákona pochopitelně nebyly všude přijaty příznivě. Nová koncepce správní organizace musela být tedy důsledně prosazována, přičemž bylo třeba čelit nejen různým zájmům některých politických stran, ale i snahám národnostních menšin o řešení postavení svých příslušníků prostřednictvím této reformy, případně i projevům lokálního patriotismu. Bylo třeba sladit radikální představy příslušníků sociálně demokratické levice s konzervativnějšími koncepcemi některých občanských stran. Rozhodující skutečností přitom bylo, že ministerstvo vnitra bylo v rukou agrární strany, a tak pochopitelně její zájmy zde sehrály důležitou roli. Zároveň je třeba vzít v úvahu i tu skutečnost, že i když reforma veřejné správy patřila k prvotním problémům s nimiž se musela vládní místa v brzkou vypořádat, přece jen její příprava, a konečně i projednávání osnovy zákona o nové organizaci správy, jak v ústavním výboru, tak v plénu Národního shromáždění, probíhalo společně s pěti nejdůležitějšími ústavními zákony v čele s ústavou Československé republiky. Tento moment sice na jedné straně ukazoval na důležitost řešení tohoto problému, na straně druhé však přece jen způsoboval, že pozornost vládních míst, politických stran i nejšířší veřejnosti byla orientována na řešení zásadních státoprávních problémů a reformě veřejné správy tak byla věnována pozornost až na druhém místě. V neposlední řadě práci na přípravě správní reformy komplikovala velmi vyhrocená politická situace na Slovensku, ale i nejasnost v řešení tzv. těšínského problému a postavení nejvýchodnější části republiky Podkarpatské Rusi. Prosazení nových představ o budoucí organizaci státní správy bylo dosti složité, a jak se také ukázalo, do poslední chvíle nebylo jisté, zda-li návrhy ministerstva vnitra budou přijaty, případně jaké korekce bude třeba dodatečně ještě provést.

Hned poté co představy ministerstva vnitra pronikly mezi širší veřejnost, začala bouřlivá diskuse, jak v kuloárech všech významnějších politických stran, tak na stránkách celostátního a regionálního tisku, ale i v odborných časopisech. Jak dále uvidíme, z politických stran, které zaujaly zásadní opoziční postoj proti navrhované správní reformě, to byla strana národně demokratická a strana lidová. Se značnými rozpaky se k reformě postavila veřejnost na Moravě. S velkým nadšením nebyl návrh reformy přijat ani na Slovensku.

V průběhu letních a podzimních měsíců roku 1919 na ministerstvo vnitra směřovaly desítky návrhů, námětů a stanovisek, kterými se různé organizace, instituce, představitelé zemských a okresních politických správ i územních samosprávných korporací snažili ovlivnit práce na připravované reformě a v té souvislosti mnohdy i prosadit svoje vlastní zájmy.

Zajímavý návrh přišel z Moravy obsažený v referátu L. Pluhaře, který odezněl na zasedání moravského zemského výboru 2. srpna 1919. Návrhy, které byly v něm obsažené byly také převzaty do oficiálního stanoviska tohoto moravského orgánu. Autor návrhu vycházel ze skutečnosti, že ve všech zemích vývoj správy probíhal poněkud odlišně, z toho důvodu je třeba i další zásahy do státní správy přizpůsobit životním podmínkám každé země. Proto je nutné zachovat sihé ústředí analogické vídeňské vlády a na druhé straně ponechat země s širokou autonomní pravomocí, což mělo být přeneseno i na Slovensko. V čele země se předpokládala existence zemských sněmů.

Kritické stanovisko k předpokládané reformě politické správy vyjádřilo i ministerstvo pro správu Slovenska. Především se vytýkalo návrhu, že byl postaven na zásadách, které byly vypracovány ještě za monarchie, přičemž se nepřihlíželo k vývoji na Slovensku. Šrobár dále navrhol, aby Bratislava a Košice nenáležely k žádnému kraji (župě), ale byly přímo podřízeny ústřednímu úřadu a měly mít působnost krajských (župních) orgánů. Župana měl přímo jmenovat prezident republiky a okresní správa se měla jmenovat na Slovensku slúžnovská.

Z ministerstva národní obrany přišla žádost, aby obvody krajů a podkrajů se kryly s obvody nových divizních a doplňovacích velitelství. Všechny připomínky a další náměty, které ministerstvu vnitřní věci přišly byly vyhodnoceny a některé z nich zapracovány do konečné podoby vládního návrhu zákona. Práce na přípravě reformy šly celkem rychle a tak A. Švehla již 12. srpna 1919 mohl na schůzi vlády přednést hlavní zásady zákona o krajském zřízení. V rozsáhlé diskusi při jednání o tomto bodu bylo především upozorněno, že „zákonodárná činnost krajských sněmů mohla by vést k partikularismu“. Proto bylo vysloveno přání, aby tato činnost byla omezena pouze na věci místní správy. Zároveň bylo navrženo přejmenování krajských a podkrajských orgánů na orgány župní. O příčinách této změny se toho moc neví, předpokládá se, že autoři této myšlenky právě tímto chtěli zákon přizpůsobit historii a tradicím na Slovensku.

V podstatě o měsíc později, 11. září 1919, podal již A. Švehla na schůzi vlády podrobnou zprávu o připravovaném župním zákonu. Většina členů vlády se k návrhu postavila příznivě. Odezněly zde však i kritické hlasy. Například ministr sociální péče L. Winter (sociálně demokratická strana) napadl vymezení kompetence župních zastupitelstev, dále se postavil proti jmenování určité části členů župních zastupitelstev a nesouhlasil s tím, aby všichni úředníci byli jmenováni. K poslednímu problému se vyjádřil i V. Šrobár, který navrhl, aby v otázce jmenování úřednictva bylo sáhnuto k myšlence, která byla uplatňována v uherské komitátní správě, podle které by župan předkládal ternu, z níž by župní zastupitelstvo nebo župní výbor úředníky jmenoval. Kromě toho si Šrobár vyhradil týdenní lhůtu k podání dalších připomínek.

Vláda se znovu k osnově zákona o župním zřízení vrátila až 10. října 1919. Objevil se zde však nový problém. Zároveň totiž ministr veřejných prací A. Hampl (sociálně demokratická strana) předložil svoji osnovu zákona o oddělení státní stavební správy od správy politické a požadoval, aby od župního zákona byla do paragrafu vložena věta, že „*nynejší státní služba stavební upravuje se s ohledem na tento zákon zvláště*“. Proti tomu se postavil Švehla, a tak na návrh V. Šrobára došlo znovu k odložení návrhu reformy.

Ke konečnému odsouhlasení vládní osnovy zákona o župním zřízení došlo až 16. října 1919 na 130. schůzi vlády. Ministru Hamplovi vyhověno nebylo, a tak tento svoji osnovu vzal zpět a hlasoval proti župnímu zřízení. Mezi Šrobárem a Švehlou se nakonec všechny sporné momenty vyjasnily, a tak většinou hlasů členů ministerské rady byl vládní návrh zákona přijat.

Předběžné porady s politickými stranami zahájila vláda, jak vyplynulo ze zpráv z denního tisku, 30. října 1919, kde jim zatím ještě neoficiálně předložila vládní návrh.

O nedočkavosti s jakou se očekávala vládní předloha svědčí i interpelace na vládu vznesená Fr. Weyrem v ústavním výboru Národního shromáždění 18. listopadu 1919. Tehdy nemožnost dřívějšího předložení vládní osnovy parlamentu zdůvodňoval B. Bobek,

jako zástupce vlády, mimořádnou situací na Těšínsku, která ztěžuje práci na některých částech celého projektu správní reformy.

Konečná podoba návrhu se velmi brzy dostala i ve známost veřejnosti v podobě řady komentářů a stanovisek, které se začaly objevovat na stránkách denního tisku.

Až do poslední chvíle do skupiny stoupců zemského zřízení a tedy odpůrců vypracované osnovy se postavili, jak jsme již uvedli, především představitelé národní demokracie a československé strany lidové.

Národní demokracie, u níž se projevovaly nacionalistické tendence, zdůrazňovala, že realizací tohoto zřízení by se v Čechách vytvořily dvě župy (Karlovarská a Českolipská), které by měly německou většinu. Národní demokraté se nemohli smířit s myšlenkou, že by se tyto župy mohly stát základem jakési národní samosprávy. „*Proti čemu se stavíme*“ – komentoval stanovisko národní demokracie K. Kramář při projednávání osnovy zákona v ústavním výboru Národního shromáždění – „*Proti dvěma německým župám, a to na smrt. Stavíme se proti kompetenci žup, která by z nich mohla učinit sněmy*“.

Další důvod, jak tvrdili národní demokraté, měl citové podbarvení. Dokazovali, že zemské zřízení má v Čechách historické opodstatnění, jak to také při projednávání osnovy zákona v plénu Národního shromáždění vyjádřil poslanec J. Brabec: „*My však jsme pomocí země koruny České a pomocí našeho historického útvaru utvořili samostatný český stát. Proto, neboť jsme měli tento historický útvar, byli nám na mezinárodní konferenci přiznány historické hranice*“.

Přitom hrály svou roli i stranické zájmy, které byly podmíněny tím, že vysocí úředníci zemské správy v Čechách byli ve většině přívrženci sociální demokracie, kterým se nechtělo zaměnit Prahu za venkovská župní sídla. Ale župní zákon narazil na odpor i proto, poněvadž znamenal odstranění zažitého rakouského administrativního systému a jeho nahrazení něčím, co v podstatě vycházelo ze systému uherského. Kromě toho národní demokraté tvrdili, že k myšlence převzetí zemského zřízení přišli vzhledem k poměrům, jaké se vytvořily na Slovensku. Dovožovali, že na Slovensku se vzrůstají silně autonomistické proudy. Jedině reforma, jakou navrhovali sociální demokraté, měla tyto vlivy paralyzovat. Navíc vznikly námitky, že podle župního zákona byla účast občanů na politické správě omezená. Zdůvodnili to tím, že zástupci občanstva se nezúčastňují vrchnostenské správy ve vlastním slova smyslu, tj. na té části správy, která byla dosud vykonávána výlučně státními úředníky. Proto se podle nich neuskutečnila v Československu tzv. vrchnostenská samospráva. Konečně je třeba vidět, že jejich kladný vztah k zemím byl vyvolán tradičními úspěchy ve volbách do zemských samosprávných orgánů. Svoje odmítavé stanovisko k župnímu zřízení vyslovili národní demokraté jednoznačně 25. ledna 1920 v Národních listech: „*Jsme za zachování země. Nové kraje by nám zatížily rozpočet a neměli bychom pro ně úřednictvo. Vnutí-li nám župy, pak jsme pro ně jedině tehdy, nebude-li v Čechách ani jediného kraje čistě německého*“. V tomto duchu hovořil K. Kramář v parlamentu při projednávání vládního návrhu. V konečné fázi se Kramář přiklonil k zřízení malých žup, které by se skládaly ze dvou nebo tří stávajících okresních hejtmanství, přičemž zemská samospráva by zůstala jako zvláštní instance vlády zemské politické správy. I když se stanovisko národních demokratů nepodařilo prosadit, vymohli si alespoň zakotvení do vládního návrhu vytvoření župních svazů, které měly být jakousi vzdálenou náhradou země.

Rovněž československá strana lidová bojovala za ponechání zemského zřízení. Svoje nejsilnější pozice měla na Moravě. Proto se hned po vytvoření ČSR u ní projevil autonomistické sklony. Prosazování svých zájmů odůvodňovala, stejně jako strana národně demokratická, historickými reminiscencemi, o čemž se zmínil i J. Dolanský, který uvedl: „*To má historický základ ... Je to přirozené, neboť ta autonomie moravská, jakou jsme ji měli a máme, se osvědčila, tím, že to, co v českém zápase na Moravě se dělo, dělo se právě pod heslem autonomie zemské*“.

Odpor národních demokratů a lidovců k župnímu zřízení vyvolal ve vládních kruzích přece jen určité rozpaky, a to i přesto, že obě strany stály mimo vládní koalici. Pravděpodobně z toho důvodu se 7. ledna 1920 uskutečnila schůzka ministra Švehly s Rašínem a Šrámkem o možném kompromisu v otázce zemských hranic a zemské autonomie. Podkladem jednání byl plán na zachování dosavadních zemských výborů ve změněné formě. Zmizely by pouze hranice mezi Moravou a Slezskem s tím, že by obě tyto země byly rozděleny na dvě nebo tři župy. Župy by tvořily zemské celky, v čele s voleným zemským zastupitelstvem. Zastupitelstvo by se tak stalo stálým úřadem pro věci příkázané zemské správní kompetenci a tvořilo by vsunutou instanci mezi vládou a župami. K dohodě všech nedošlo; a tak postoj národních demokratů a lidovců zůstal nezměněn.

Ostatní politické strany, resp. alespoň jejich pražská ústředí, byly proti převzetí zemské správy. Nejrozhodněji se za zrušení země postavili vedle agrárníků zástupci socialistických stran, kteří zpočátku brojili i proti vytvoření župních svazů.

Proti zemskému zřízení rovněž vystoupili i zástupci Klubu slovenských poslanců. V ústavním výboru Národního shromáždění k tomu hovořili K. Medvecký a I. Dérer. Dokázali, že samospráva Slovenska je nežádoucí nejen z důvodů politických, ale i organizačních. Poukázali na to, že Slovensko nemůže být spravováno z jednoho centra, a proto nemůže tvořit jedinou administrativní jednotku. Historickým vývojem se vytvořila taková situace, že Slovensko bylo napojeno na Budapešť. Po vyhlášení samostatnosti zůstalo Slovensko bez jednotného centra. Ale i přírodou vytvořené podmínky na Slovensku mluví proti zemskému zřízení, jak to odůvodnil K. Medvecký: „*Není to těleso homogenní, ale jednotlivými dolinami a řekami rozdělené na údolí, které nemohou být jednotně spravovány*“.

I. Dérer zase konstatoval, že zemská správa a s ní spojená autonomie, má rozdílný význam pro obě části republiky. Pro české země je to otázka čistě správní, otázka správně technická. Ale pro Slovensko má autonomie nejen význam administrativně-organizační, ale inkorporuje v sobě i důležitý moment politický. Politickou škodlivost viděl Klub slovenských poslanců v tom, že autonomie poskytnutá Slovensku by posloužila maďarské iredentě, a to by vedlo k významnému oslabení československého státu. Stanovisko Klubu slovenských poslanců bylo konečně zcela jednoznačně vyjádřeno v rezoluci, kterou na plenárním zasedání Národního shromáždění 27. února 1920 přečetl I. Markovič: „*Klub slovenských poslanců vidí nyní zabezpečené potřeby samosprávy Slovenska těmito ustanoveními, které jsou obsaženy v zákonech, tvořících komplex ústavy, jmenovitě v zákoně o župním zřízení... župy a župní svazy zabezpečují Slovensku všechno co potřebuje a co nyní samo může použít bez toho, že by samo sebe poškodilo*“.

Je pochopitelné, že stanovisko Klubu slovenských poslanců, jež korespondovalo s názory většiny členů sociálně demokratické strany na Slovensku a slovenské strany národní, nebylo v souladu s požadavky slovenské lidové strany, jejíž představitelé stále intenzivněji začínali prosazovat vytvoře-

ní slovenské autonomie, a rovněž maďarské občanské politické strany měly o budoucím správním uspořádání Slovenska poněkud jiné představy.

K významným odpůrcům zemského zřízení však patřila pochopitelně i strana agrární, která tímto postupem rovněž sledovala svoje politické cíle. Usilovala o vytvoření velkého počtu malých žup, čímž by bylo dosaženo co největšího centrálního účinku.

Při sledování odezvy návrhů na správní reformu zavedením župního zřízení, není možné přejít bez povšimnutí názorové proudy, které se na tento problém vytvořily ve Slezsku a na Moravě.

Zástupci slezských politických kruhů sice žádali pronikavou reformu veškeré vnitřní správy, která by stát zabezpečovala proti separatistickým snahám, zároveň však byli pro sloučení zeměpanské správy se správou autonomní na samosprávném základě. Na jedné straně uznávali, že zemská správa se osvědčila a lid si na ni zvykl, a při budování státu by se neměly provádět náhlé a pronikavé změny, aby se dosavadní právní nejistota a zmatky příliš nevystupňovaly, zároveň však naléhavě upozorňovali, že pro Slezsko by mohl požadavek zemské autonomie být osudným. „*Češi by tvořili při zachování historických hranic Slezska jen značnou menšinu obyvatelstva. Podle toho by byla měřena i jejich práva, proto není zde vážných důvodů udržet slezskou autonomii*“.

Někteří ze slezských činitelů (například náměstek předsedy zemské správní komise v Opavě J. Lukeš) navrhovali připojit Slezsko k Moravě. Slezští představitelé politických stran župní zřízení všemožně podporovali, protože jak tvrdili „*příšera separatismu je tak blízká, že ji lze vidět z denních zpráv listů. Žije na Slovensku a ohlásila se v Brně, uzákoněna jest v Podkarpatské Rusi. Bylo by líkností nečelit těmto snahám rázně institucí župního zřízení*“.

Ostravští sociální demokraté přišli s myšlenkou na vytvoření společné ostravsko-slezské župy. Poněkud jiná situace byla na Moravě. Zde můžeme pozorovat až do poslední chvíle značně odmítavé stanovisko k župnímu zřízení. Projdeme-li všechny významější moravské demky počínaje levicovou Rovností a konče Moravskou Orlicí, setkáme se téměř všude s výrazným odporem proti připravované reformě. Hlavním argumentem zde byla obava před rozdělením Moravy na jednotlivé župy, čímž by v podstatě zanikla jako samostatný útvar. Argumentovalo se zde odlišností od Čech, jak kulturní, hospodářské, tak politické oblasti. S tím souvisel strach z přílišné centralizace a tím z „*podřízenosti Moravy Praze*“.

„*V intencích Moravy je, aby zůstala pokud možno celou. Ať se to zřízení nazve župou nebo zemí, je lhostejno, ale nelze souhlasit, aby Morava byla zmalomocněna rozdělením na několik žup*“, čteme na stránkách moravského tisku. „*Jedná se nám především, aby naše Morava neroztřískala se na několik krajů, které by nebyly ničím jiným než několika kanceláři*“, zdůrazňovala při jiné příležitosti Moravská Orlice.

Ve stejném duchu bylo publikováno i prohlášení zemského a krajského výkonného výboru československé sociální demokracie v Brně. Zároveň bylo navrhováno ponechání obcí beze změny jako nejnižší jednotky, druhou správní jednotkou měl být okres v čele s okresním zastupitelstvem a voleným předsedou, který by byl potvrzen vládou. Jako třetí instance měly být zachovány země, kde by však došlo k sjednocení místodržitelství a zemského výboru v čele s voleným náčelníkem potvrzeným prezidentem republiky. Konference zemského zastupitelstva sociální demokracie na Moravě konaná 23. listopadu 1919 však přijala, ovšem pod vlivem přítomného A. Meissnera z Prahy, poněkud opatrnější stanovisko. Vyslovili se již pro krajské zřízení, ale pod podmínkou, že pravomoc zemské

autonomie bude přenesena na jeden kraj. Stanovisko brněnských sociálních demokratů bylo tedy v zásadním rozporu s postojem sociálních demokratů v Ostravě.

Odmítané stanovisko k navrhovanému župnímu zřízení zaujali i představitelé většiny ostatních politických stran působících na Moravě. Určitou nerozhodnost ovšem projevili národní socialisté, kteří vystupovali s dosti nevyhraněným názorem. V jedné chvíli dokonce přišli s návrhem na rozdělení Moravy a Slezska na tři župy: brněnskou, olomouckou a moravsko-slezskou.

O odmítavém stanovisku moravského zemského výboru jsme se již zmíňovali na jiném místě. Svůj odpor k rozdělení Moravy vyslovili i zástupci moravských silničních výborů již 29. března 1919 a znovu potom 27. ledna 1920.

Ke změně postoje, alespoň u moravských poslanců v Národním shromáždění, došlo až koncem ledna 1920, kdy se v Praze konala jejich porada nazvaná tzv. Moravské kolo. Poslanci všech politických stran působících na Moravě se zde dohodli, až na zástupce strany lidové, na jednotném postupu spočívajícím v podpoře vládního návrhu.

Vládní předloha reformy státní správy byla tedy přijata značně rozporně. S odmítavým postojem přišli i zástupci českých menšin národnostně smíšených okresů, když v resoluci Ústředního výboru obraných jednotek českých a národnostně smíšených okresů zveřejněné 19. ledna 1920, se zcela jednoznačně postavili za zachování zemského zřízení. Kriticky se k připravované reformě postavili rovněž představitelé německé menšiny v pohraničí, jejichž nespokojenost především vyplývala z toho, že nebyli k přípravě reformy pozváni. Pražský večerník kritizoval Švehlův postup při prosazování zrušení zemí s poukazem na skutečnost, že zemské zemědělské rady zůstanou zachovány, z nichž by si agrárníci chtěli vytvořit druhou vládu, kam by se uchýlili, kdyby „jim byla politická moc v republice vyrvána“. Pro vládní kruhy však bylo rozhodující, že A. Švehla mohl konečně 2. prosince 1919 konstatovat, že v koalici stran zastoupených ve vládě bylo docíleno ve věci župního zřízení úplné dohody.

Národním shromážděním byl župní zákon přijat v ranních hodinách 29. února 1920 společně s ústavní listinou československého státu, jazykovým zákonem a ústavními zákony o volebním soudu, volebním řádu do poslanecké sněmovny, o složení a pravomoci senátu. Jeho přijetím, jako zákona č. 126 Sb., se měla začít jedna z důležitých etap ve vývoji československého státu, etapa, která však, jak se v dalších letech ukázalo, nepřinesla očekávaný výsledek.

Stanovení počátku působnosti župního zákona bylo ponecháno na vládě, aby o tom rozhodla vlastním nařízením. Zároveň bylo třeba provést rozsáhlou přípravu spočívající mimo jiné ve vydání řady doplňovacích zákonů, nařízení a předpisů z nichž nejdůležitějším byl zákon o volbách do župních zastupitelstev a okresních výborů. Vládní předloha tohoto zákona byla v podstatě připravována společně s župním zákonem, a tak již 18. února 1920 mohla být předložena ústavnímu výboru Národního shromáždění. Po vcelku bezvýznamné diskusi v tomto výboru byl návrh přijat 14. dubna 1920 v plénu Národního shromáždění jako zákon č. 330 Sb. Jak aktivní, tak pasivní volební právo do župních zastupitelstev upravoval analogicky jako volební řád do obcí. Vyšší byl pouze věkový cenzus u volitelnosti, a to 30 let, cenzus pobytu požadoval vždy pobyt v určité obci v rámci dané župy (§ 1-5). Rovněž byla stanovena volební povinnost. Zároveň podrobně řešil problematiku inkompability tak, že každý mohl být například pouze členem jednoho žup-

ního zastupitelstva, nesměl být zároveň poslancem nebo úředníkem podřízeného podniku. Volby prováděly volební komise, a to místní, ohvodní a župní, které měly v podstatě shodné složení, postavení i funkci jako analogické orgány u parlamentních voleb. Přípravné řízení, podávání kandidátek, řízení u jednotlivých komisí a průběh voleb, byl stanoven rovněž obdobně jako u parlamentních voleb. Rozdělování mandátů se dělo podle zásady poměrného zastoupení. Oproti parlamentním volbám však přidělovala mandáty pouze jedna volební komise, a to župní, přičemž zákon počítal jen se dvěma koly a kvorum pro přidělení zbylých mandátů bylo dosažení volebního čísla (§ 45-46). Tyto zásady platily, jak stanovil § 56 i. pro volby župního výboru, resp. i komisí. Pro volby okresních výborů byly stanoveny v podstatě stejné podmínky jako u župních zastupitelstev.

Jak jsme již uvedli, vládní kruhy nespěchaly s přípravou realizace župního zřízení. I když již v roce 1920 byla na ministerstvu vnitra vytvořena zvláštní organizační komise k provedení župního zákona v čele s J. Hoetzlem, přílišná aktivita v její činnosti patrně nebyla. Tato skutečnost neunikla pozornosti ani členům poslanecké sněmovny, a tak z podnětu A. Meissnera zde byla přijata 16. března 1921 rezoluce v níž byla vládě adresována výzva „aby se největším urychlením uvedla do života župní a okresní úřady a vyspala volby do župních zastupitelstev a okresních výborů“. Vláda však rezoluci nebrala příliš vážně. Svůj postup zdůvodňovala poukazem na existující situaci znemožňující zavést župní zřízení najednou v celé republice. Jako důvod se uváděl nedostatek personálu, budov pro kanceláře, bytů pro úředníky, jakož i tísnivá situace vyvolaná velkou drahotou. Zcela však stanovisko poslanecké sněmovny přejít bez povšimnutí nemohla. Z toho důvodu ministerstvo vnitra určitou aktivitu v tomto směru muselo projevit. A tak 6. dubna 1921 se uskutečnila za účasti předních úředníků ministerstva porada na níž měly být projednávány hlavní zásady dalšího postupu při přípravě realizace župního zákona. Projekt, který byl na tomto zasedání vypracován předpokládal etapovou realizaci župního zřízení, tedy uvedení župního zákona do života postupně. V první etapě se předpokládalo zavedení župního zřízení na celém Slovensku najednou, v Čechách se doporučovalo vytvoření dvou až tří žup, nejlépe pardubické a královehradecké, a jedné župy německé „aby se ukázalo, jak zřízení župní bude působit na otázky minoritní“. Na Moravě měla být zatím vytvořena jen jedna župa jihlavská nebo uherskohradištská. První etapa měla být provedena od 1. ledna 1922. Tento termín se však brzy ukázal jako nereálný, a tak již na podzim 1921 byla realizace odsunuta na červenec 1922. Zároveň bylo rozhodnuto, že bude vypracován nový jednací řád pro župní a okresní úřady. Župní svaz pochopitelně měl být vytvořen pouze na Slovensku s tím, že by mu bylo z počátku přikázáno pouze jen několik málo úkolů, jako například elektrizace, správa zdravotních ústavů apod., a postupně podle přání členů župního svazu by byla působnost rozšiřována.

Do přípravy realizace župního zřízení byly rovněž zapojeny některé zájmové svazy, které byly požádány o vypracování návrhů na řešení některých dílčích otázek. Zvláštní iniciativu zde především projevila Svaz českých okresů, který na schůzi konané 28. února 1922 schválil pamětní spis v němž se především soustředil na dopad realizace župního zřízení na okresní správu. Stejně jako v minulosti tato korporace velké nadšení nad novou organizační správou neprojevovala.

Zároveň o župním zřízení pokračovala diskuse jak ve stranických sekretariátech, tak na stránkách denního tisku. V této souvislosti se začaly objevovat různé, mnohdy zcela

nepodložené zprávy o údajném novém rozdělení žup, přípravě novelizace župního zákona atp. Proti jakémukoli novému rozčlenění žup vystupovali v této době především komunisté, zdůrazňující, že „vláda novým rozdělením žup sleduje vyvolání nových nacionálních vášní, protože nové rozdělení by bylo v neprospěch německého obyvatelstva“. Se svými požadavky přišli například i Němci žijící na Slovensku, když žádali o vytvoření zvláštní německé sekce nejen při ministerstvu pro správu Slovenska, ale především při župních a okresních úřadech.

Značně diferencovaný přístup k zavedení župního zřízení na Slovensku můžeme pozorovat i ve slovenských politických kruzích. Výrazem toho byla především porada slovenských poslanců a senátorů čs. sociálně demokratické strany, slovenské národní a rolnické strany, slovenské lidové strany, čs. strany národně socialistické a slovenské národní strany, která se konala ve dnech 20. – 21. dubna 1921 v Bratislavě za předsednictví ministra pro správu Slovenska M. Mičury. V přijaté rezoluci se souhlasilo s okamžitým vytvořením velkých žup v Bratislavě, Nitře a Martině a současně se navrhovala dočasná decentralizace státní správy na jižním a východním Slovensku tak, aby se zde vytvořily expozitury pro župy, které se mají zřídit později. Konečně bylo požadováno co nejrychlejší provedení voleb do zastupitelských orgánů žup a okresů.

Se zněním rezoluce souhlasili zástupci všech politických stran na Slovensku, kromě strany lidové. Ve stanovisku této strany bylo řečeno, že dokud nebude uskutečněna autonomie Slovenska, strana žádá „podržet dnešní župní zřízení a autonomii měst se zřízenou radou“. K závěrečné rezoluci z této porady byl potom připojen dodatek, v němž bylo vyjádřeno konečné kompromisní stanovisko této strany, spočívající sice ve vyjádření souhlasu s župním zákonem, ovšem s výhradou, že tento považuje za nerealizovatelný po stránce teritoriální.

Postoj jednotlivých slovenských politických stran vyplýval z jejich celkové politické orientace. Za zvláštní pozornost stojí především stanovisko slovenské strany lidové. Jejich výhrady se vázaly především na změnu politického postoje. Vedení této strany si totiž hrzy začalo uvědomovat dosah neúspěchu, který utrpěla ve volbách v roce 1920. Důvod připisovali především spojenectví s čs. stranou lidovou. Kromě toho zde důležitou roli sehrál ještě jiný moment. Hospodářská krize, která zasáhla počátkem dvacátých let i Slovensko, vyvolala velkou nespokojenost mezi slovenským lidem. Proto se slovenská lidová strana rozhodla rozvázat spojenectví s československou stranou lidovou, čímž její vedení získalo naprostou volnost v jednání, což se projevilo hned v zostření separatistických tendencí, vyúsťujících z hlediska státoprávního v požadavku uzákonění autonomie Slovenska. Argumenty luďáků proti župnímu zřízení můžeme rozdělit do čtyř bodů:

- župní zřízení zcela nevyhovovalo požadavku na slovenskou autonomii,
- nové župy měly mít sídla velmi vzdálená a komunikačně nevhodující,
- župan a župní úřad neměl by proto možnost dokonale ovládat administrativu v nových župách, čímž by mohlo dojít k posílení inonárodní výbojnosti,
- bylo poukazováno na nedostatek úřednických místností a bytů.

Rozhodující slovo jak při bratislavské poradě, tak při dalších jednáních ohledně župního zřízení, však měla slovenská strana národní a rolnická v čele s M. Hodžou, která se

vydělila ze slovenské strany národní a jejíž poslanci a senátoři byli součástí parlamentních klubů agrární strany s níž rovněž tato strana šla v roce 1920 společně do voleb. Její postoj musel tedy korespondovat s centralistickými zájmy českých agrárníků. V její politice je však třeba poukázat na jeden závažný moment. I tato politická strana totiž začala v této době hrát na autonomistickou strunu, i když v podstatně mírnějším tónu. Toho byl například důkazem Hodžův projev v poslanecké sněmovně 19. října 1921, v němž naznačil, že „nebylo možné pokládat slovenskou otázku za řešenou tím, že máme svoje zástupce ve vládě“, a navrhl jako jediné východisko vybudování administrativní samosprávy uplatněním zákona o župním zřízení a vytvořením slovenských župních svazů se slovenským zemským výborem v čele. Tedy prostřednictvím župního zákona chtěli realizovat řešení slovenské otázky. Na rozdíl od slovenské strany lidové, která požadovala politickou autonomii, Hodža chtěl tedy pouze autonomii administrativní. Tento Hodžův požadavek neměl jen svoje příčiny ve snaze paralyzovat vliv slovenské lidové strany, ale zvýrazňoval i úsilí představitelů slovenských centralistických podnikatelských kruhů po lepším uplatnění se kromě jiného i na poli státní správy, jak to konečně vyplývalo i z řeči M. Hodži pronesené v poslanecké sněmovně 2. června 1920, když vyzval, „že obsahem administrativní samosprávy je především otázka úřednictva. Je fakt, že při dnešním, čistě centralistickém vedení správy, dostalo se na Slovensko velmi mnoho úředníků, kteří svému postavení neodpovídají“.

Zbytek slovenské národní strany pod vedením M. Duly se zase dostal do područí československé strany národně demokratické, a tak i když její poslanci a senátoři na bratislavském zasedání konečnou rezoluci podepsali, v dalších měsících, mimo jiné i v důsledku postupného názorového spřížňování se stranou lidovou, začínali mít k župnímu zřízení vážné výhrady.

Uvedené politické tendence na Slovensku pochopitelně nezůstaly pražskému politickému ústředí utajeny, a tak ve snaze především neutralizovat tažení slovenské lidové strany za autonomii Slovenska, bylo definitivně po delším otálení rozhodnuto, realizovat župní zákon právě na slovenském území.

Práce na přípravě zavedení župního zřízení však přesto neprobíhaly rychlým tempem. V roce 1921 byl na ministerstvu vnitra připraven návrh na jednací řád župních a okresních úřadů a v průběhu roku 1922 se pracovalo na přípravě jednacího řádu pro zemský svazový dozorcí sbor. Zároveň v důsledku pomalé přípravy župního zřízení a nutnosti řešení některých technických problémů, které se při přípravě objevily, musel být znovu odložen termín zavedení župního zřízení na 1. října 1922, a poté na žádost ministra pro správu Slovenska na 1. leden 1923. Rozhodně však v roce 1922 již bylo jisté, že v průběhu příštích měsíců župní zřízení na Slovensku zavedeno bude. To také potvrdil ministr pro správu Slovenska J. Kallay na sjezdu slovenských právníků v Bratislavě v březnu 1922, kdy oznámil, že v podstatě vše pro realizaci župního zákona na slovenském území je již připraveno. V té době byl již zároveň připraven na ministerstvu vnitra podrobný harmonogram realizace župního zákona, podle kterého měla být reforma provedena ve čtyřech etapách. Jako první měly být aktivovány župní a okresní úřady a zároveň likvidovány úřady a korporace jež měly být zrušeny. Jakmile měly být překonány veškeré organizační obtíže „jež vzejdou při zřizování župních a okresních úřadů a jakmile tyto úřady budou v chodu“ mělo by dojít k volbám a ke konstituování župních zastupitelstev a okresních

výborů. Ve třetí etapě měly být vytvořeny župní svazy a nakonec aktivováno správní soudnictví v župních a okresních senátech. Po letních meziministerských poradách o župním zřízení na Slovensku došlo 26. října 1922 k vydání vládního nařízení č. 310 Sb., kterým se „zavádí župní zřízení v některých částech republiky“.

Od začátku roku 1923 bylo tedy na Slovensku vytvořeno šest žup s župními úřady v Bratislavě, Nitře, Turčianském Sv. Martině, Zvoleni a Liptovském Sv. Mikuláši. Zároveň došlo ke zrušení bývalých historických žup, jejich orgánů, správních výborů a slúžbovských úřadů. Současně bylo provedeno nové uspořádání okresů, v rámci čehož bylo 13 bývalých okresů zrušeno. Nové administrativní rozdělení Slovenska provedené vládním nařízením č. 378/1922 Sb. vykazovalo od 1. ledna 1923 79 okresů a města Bratislavu a Košice mající zvláštní postavení. Tím se přiblížilo administrativní rozdělení Slovenska soudnímu rozčlenění, v důsledku čehož bylo možné v krátkém čase provést unifikaci soudních a správních okresů a z větší části i berních úřadů. Později rovněž došlo k změně hranic mezi župou turčianskou a zvolenskou ke sloučení okresu kremického s okresem svatokřížským.

Vzhledem k velkému rozsahu agendy byly v rámci župních úřadů vytvořeny prezidia a různá oddělení, k čemuž došlo na základě jednacího řádu pro slovenské župy vládním nařízením č. 290/1922 Sb. Kromě prezidia se jednalo o oddělení: politická, policejní a sociální, hospodářsko-průmyslová, úctárny, oddělení zdravotnická, zvěrolékařská, technická, zemědělská, zemědělsko-technická, župní archívy a pomocné úřady.

Jak již bylo vzpomenuáno, členové zastupitelstva byli ustanovováni na základě všeobecného, přímého a tajného volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení. Přesto, že župní zákon vstoupil v platnost již 1. ledna 1923 volby se uskutečnily až 30. září 1923. Na oddálení voleb, měla zájem především sociálně demokratická strana, která se obávala, stejně jako v českých zemích v případě voleb do obcí, ztráty hlasů. Jak se také ukázalo, její obavy byly zcela opodstatněné. Nejvíce hlasů získala strana ľudová (400 tisíc hlasů), před stranou agrární (290 tisíc hlasů). Nespokojenost obyvatelstva dokázala ohratně využít slovenská strana ľudová a do jisté míry i některé maďarské nacionalistické strany ve svůj prospěch.

Při ustavování župních zastupitelstev na slovenském území byla, stanovena výjimka, podle které jedna třetina členů měla být jmenována vládou, pokud to vyžadovaly „zvláštní poměry“. Z výjimky se však stalo pravidlo, a tak vláda svoje právo paušálně uplatnila ve všech slovenských župách. Při této příležitosti je vhodné se pozastavit u stížnosti představitelů maďarských občanských stran na Slovensku podané Nejvyššímu správnímu soudu proti jmenování členů župního zastupitelstva ve Zvoleni. Odmyslíme-li si politické pohnutí stěžovatelů, důvodem pro který je třeba citovat tento případ jsou právní konstrukce, kterých použily nejvyšší soudní instance, aby ospravedlnily postup vlády interpretující tuto část župního zákona až příliš ve svůj prospěch.

Ve stížnosti bylo napadeno právo vlády vůbec a zvlášť jeho použití v župě XVIII (Pohronská) se sídlem ve Zvoleni, když, podle stěžovatelů, poměry nevyžadovaly takového zásahu. V rozhodnutí v němž se stížnost zamítala bylo uvedeno: „Není takového zákonného předpisu, který by vysvětloval anebo omezoval pojem –zvláštní poměry– anebo který by obsahoval direktivu pro výklad tohoto pojmu v tom smyslu, že by vláda určovala, co má a může pokládat za –zvláštní poměry–... Pokud tedy zákon jmenovací právo vlády uvádí ve

spojení se zvláštními poměry v župě, které takové opatření vyžadují, třeba toto ustanovení chápat jen jako instrukci vnitřní povahy, danou ve veřejném zájmu, která se nedotýká subjektivních práv jednotlivých osob anebo členů župního zastupitelstva...“ Pokud v zákoně se uváděla klauzule, která v takové míře omezovala všeobecný předpis, a to ještě jen pro určitou část státního celku, bylo nevyhnutelně třeba stanovit alespoň zhruba předpoklady, ze kterých by bylo možno usuzovat, že v některých slovenských župách nastaly „zvláštní poměry“. Zvlášť pod pojmem „zvláštní poměry“ se všeobecně i v té době předpokládal určitý faktický stav, který musel splňovat objektivní náležitosti. Konečně bylo třeba se s touto otázkou vyrovnat už i proto, neboť šlo o omezení základních občanských práv zakotvených v ústavě. V tomto případě šlo o průlom do všeobecného volebního práva. Proto nemůže obstát ani zdůvodnění soudu, vyřknuté v druhé části rozhodnutí, v němž se uvádělo, že jde o instrukci vnitřní povahy, která se nedotýká práv jednotlivých osob. Instrukce vnitřní povahy, kterou dal zákonodárce vládě, nemohla mít takový dosah, aby změnila ústavu. Konečně, když se oklešťovala základní občanská práva, není možné tvrdit, že se uvedené právo vykonávané vládou nedotýká subjektivních práv jednotlivých osob, ze kterých se skládá celek. Uvedení nejdůležitějších částí z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který měl být strážcem zachování zákonnosti ve státě, a jejich krátký rozbor slouží spíš pro ilustraci toho, jakým způsobem se zastírala skutečná situace. Pravá příčina, proč se přiznalo vládě právo jmenovat určitý počet členů zastupitelských sborů vězel v jejich úsilí zabezpečit si bezprostřední vliv i v nižších orgánech státní správy na Slovensku. Celou situaci je možno hodnotit i z jiných pohledů.

Návrhy na jmenování členů župních zastupitelstev předkládali županí přímo ministru vnitra. Podle pozdější úpravy z 11. května 1926 bylo uloženo županům zaslat tyto návrhy nejprve ministru pro správu Slovenska, aby byl o věci informován. Pochopitelně, že vláda jmenovala do těchto sborů osoby podle svých kritérií.

Jmenování části župního zastupitelstva se stalo pochopitelně i „trnem v oku“ slovenské strany ľudové. Především nesouhlasila s tvrzením vlády, která toto zdůvodňovala tím, že se takto prý paralyzovala maďarská většina, v některých župách. Hlavním důvodem však byla skutečnost, že z jejich řad nebyli jmenováni žádní členové. Eudáci vůbec po celou dobu trvání župního zřízení stáli vůči němu v opozici a to i v situaci, kdy po vítězství ve volbách v roce 1923 získali nejsilnější zastoupení v zastupitelstvech. Taktika v činnosti členů slovenské ľudové strany v těchto sborech byla stanovena na zasedání v Bratislavě 12. listopadu 1923. V hlavním referátu předneseném vedoucím tajemníkem této strany P. Macháčkem byla obsažena direktiva nastoupit cestu krajní opozice. Jejich úkolem bylo nechat se zvolit do různých komisí, jejich zasedání se zúčastňovat ovšem v úloze kritiků.

K odpůrcům župního zřízení po jeho zavedení rovněž patřili představitelé maďarských občanských stran, kteří svoje stanovisko zdůvodňovali poukazem na to, že tento správní systém neodpovídá demokratickým, kulturním a národohospodářským požadavkům Slovenska a podporuje se jím centralismus.

Od roku 1923 záporné stanovisko k župnímu zřízení rovněž zaujala slovenská strana národní, která v této době byla již názorově, v otázce postavení Slovenska, přibuzná s ľudáky.

Obstrukce příslušníků opozičních stran v župních zastupitelstvech způsobovaly těmto sborům určité problémy a těžkosti, na což si stěžovali mnohdy i županí přímo ministru



vnitř. Vůbec aktivizace celé župní správy neprobíhala tak rychle jak se předpokládalo. I když volby do župních sborů se konaly v září 1923, jejich svolání a počátek činnosti byl dost dlouho oddalován, což se stalo mimo jiné i předmětem interpelace ministerského předsedy v poslanecké sněmovně skupiny poslanců ze Slovenska, především ze strany lidové v čele s Floriánem Tománkem. Brzy na to župní sbory zahájily svoji činnost s výjimkou zastupitelstva v Nitře, které se ustavilo až 3. listopadu 1926 v důsledku napadnutí voleb.

O činnosti těchto župních sborových orgánů nám nejlépe vypovídají jednak zápisnice z jejich zasedání, pokud se v menším počtu zachovaly, a samozřejmě i Úřední noviny, které si každá župa pro sebe vydávala.

Zavedení a počátek fungování župního zřízení na Slovensku bylo v českých zemích přijato v celku příznivě, o čemž svědčí dlouhá řada článků, komentářů a stanovisek v nejrůznějších novinách. Uspokojivý tón vyzníval i ze zpráv županů, které zaslali na ministerstvo vnitř do Prahy v nichž informovali ministra o činnosti župních úřadů a jejich hlavních problémech. Z těchto zpráv vyplývá ještě jeden zajímavý moment, totiž téměř všichni se shodli na tom, že župní svazy budou zcela zbytečné a proto jejich ustavení není nutné. Tato skutečnost asi nikoho nepřekvapila, protože jejich zakotvení do župního zákona bylo zcela neorganické. Uspokojivé dojmy ze zavedení župního zřízení si přinesl i ministr pro správu Slovenska J. Kallay ze své inspekční cesty v květnu 1923. Realizace župního zákona tedy na slovenském území nenarazila na vážnější těžkosti a nesetkala se s výraznými problémy, kromě těch o kterých jsme hovořili. Zavedení šesti nových žup namísto šestnácti historických municípií se vcelku ukázalo jako pozitivní řešení.

O zavedení župního zřízení v českých zemích vládní místa začínala v této době mít stále menší zájem. I když v denním tisku se objevily informace o údajně chystané reformě správy od roku 1924, z řady důvodů k tomu však nedošlo. Župní zákon rok od roku získával stále více odpůrců, jak z politických kruhů, tak z řad významných funkcionářů z oblastí politické správy i samosprávy. Důkazem toho byl především mimořádný sjezd českých okresů, který se konal 24. listopadu 1923 v Praze. Kromě velmi početných zástupců okresů se ho účastnili i zástupci několika ministerstev, včetně ministerstva vnitř, zástupci zemské samosprávy v Čechách a na Moravě, Ústředí starostenských sborů a silničních výborů na Moravě, Svazu československých měst, zájmových svazů státních i samosprávných úředníků a zřízenců i několik členů parlamentních klubů politických stran. Tedy jednalo se o zasedání reprezentující téměř všechny články územní samosprávy a některé složky správy politické. Z toho důvodu zde přednesené názory a především závěry, které byly přijaty, mohou dost přesně charakterizovat postoj celé české a moravské samosprávy k župnímu zákonu v této době.

V úvodním referátu vystoupil prof. Bohumil Baxa s velmi kritickým hodnocením župního zřízení. Jeho příspěvek v podstatě také ovlivnil celou další diskusi i obsah závěrečné rezoluce. Všichni řečníci se téměř jednoznačně vyjádřili proti županům nebo alespoň k nim uvedli určité výhrady. V konečné rezoluci, která byla jednomyslně přijata se proto také objevil požadavek na novelizaci župního zákona. Zároveň bylo nabádáno k ponechání dosavadních okresů, včetně sídel okresních úřadů.

Rovněž v politických kruzích přibývalo odpůrců župního zákona. K již tradičním oponentům, které především představovali národní demokraté a lidovci přistoupili další.

Proti zavedení župního zřízení v českých zemích začala aktivně v této době vystupovat část levice, z níž především komunisté k této reformě vyjádřili jednoznačně odmítavé stanovisko. V referátu F. Nedvěda na říšské komunální konferenci 18. – 19. října 1924 v Praze bylo důrazně upozorněno na čtyři hlavní skutečnosti, kvůli nimž není možné se ke správní reformě stavět pozitivně. Jednak se kritizovalo podstatné okleštění samosprávy, poukazovalo se na nastolení vlády byrokracie, konstatovalo se, že župní zákon se má stát v podstatě nástrojem národnostního útlaku a konečně, že politika župních úřadů se neprovádí ve prospěch dělnictva ani v těch okresech ve kterých měla dělnická třída většinu. Poslední argument vyplýval údajně ze získaných zkušeností z realizace župního zákona na Slovensku. I přes tento odpor komunistů vůči župnímu zřízení, KSČ nenabádala své členy v župních a okresních zastupitelských sborech k pasivní resistenci. Naopak ve zprávě o činnosti říšské autonomní rady bylo konstatováno v duchu komunistické ideologie, že „...komunistům nezůstane jiné cesty, jako dobyté pozice (tj. členství v zastupitelských sborech – pozn. autora) považovat úsek fronty, na které vede proletariát boj proti kapitalismu, a v důsledku tohoto vědomí podporovat z těchto pozic boj politicky organizovaného proletariátu za zrušení kapitalistického řádu a odhalovat všechny lži měšťácké demokracie a falešného humanismu“.

Sociální demokraté v podstatě župnímu zřízení zůstali věrni. Dokonce zástupci této strany v župních zastupitelstvech na Slovensku navrhovali přijat rezoluci adresovanou vládě, v níž se žádalo, aby župní zákon vstoupil v platnost i v českých zemích a byly i vytvořeny župní svazy. Toto stanovisko zastávali i přesto, že k některým částem župního zákona měli zásadní výhrady, na což upozornil mimo jiné i A. Meissner na XIII. sjezdu strany v listopadu 1920. Otevřeně zde přiznal, že „zákon ponechal – proti naší vůli – ještě značnou moc byrokracií, která by mohla využít svoje pozice jako exponent buržoazie a mohla by paralyzovat vliv dělnictva ve správě. Bude třeba další reformy správní, směřující k tomu, aby se omezil vliv byrokracie víc, jak se to v zákoně o župním zřízení stalo, aby správa byla dána do rukou občanstva, a byrokracií byla svěřena jen úloha pomocná a poradní, ne ale vliv rozhodující.“ Snahy vedení sociální demokracie po zvýraznění většího vlivu občanstva na župní a okresní zastupitelské orgány byly konkretizovány na komunálním sjezdu strany, který se konal ve dnech 7. – 8. prosince 1924. V rezoluci přijaté sjezdem byly obsaženy v tomto směru dva hlavní požadavky:

- vliv občanstva v župách a okresech se měl prohloubit tím způsobem, že župní a okresní zastupitelské sbory se měly skládat výhradně z volených členů a mělo se odstranit hlasovací právo úředníků v těchto orgánech;
- župan, kterého jmenovala vláda, měl být určen z okruhu občanstva. Současně se mělo zrušit ustanovení, podle kterého musel být župan státním úředníkem

Stanovisko sociálně demokratické strany vůči župnímu zákonu tedy bylo postaveno na platformě nutnosti jeho realizace, ovšem v poněkud změněné podobě ve prospěch demokratizace státní správy.

Národní socialisté jako před tím měli dost nevyhraněný názor, který se navíc často měnil. Na Moravě a ve Slezsku, stejně jako v době přípravy tohoto zákona, byla ve vztahu k této otázce značná nejednotnost. Politické kruhy v Brně, podstatně ovlivněné názorem vedení moravského zemského výboru, nabádaly k neukvapenosti v přípravě správní refor-

my a zdůrazňovaly nutnost novelizace župního zákona. Naopak z Ostravy a Olomouce se soustavně ozývalo volání po okamžitém zřízení žup. Některé politické kruhy v Ostravě touto reformou chtěly alespoň částečně vyřešit národnostní vztahy, které se v této oblasti ani po odstranění tzv. těšínského problému nepodařilo konsolidovat. Stanovisko Olomouce pravděpodobně vyplývalo z tradičního rivalství s Brnem o hlavní město Moravy, zřízením olomoucké župy by však získala alespoň nezávislost na Brnu.

V roce 1924 již i na ministerstvu vnitra se začalo vážně uvažovat o novelizaci župního zákona a za tím účelem byla v lednu 1925 provedena ve slovenských župách anketa, která měla dát podklady pro hodnocení župního systému na Slovensku. Anketa však výraznější poznatky nepřinesla, hlavně ne takové, které by byly použitelné pro správní reformu v českých zemích.

Na stránkách denního tisku byla problematika župního zřízení v těchto letech stále velmi častým a živým předmětem zájmu. Od roku 1923 nejrozličnější deníky přinášely stále silnější hlasy pro novelizaci župního zákona. Vděčným námětem pro polemiku byla nová koncepce, kterou údajně podle novinových zpráv, připravovalo ministerstvo vnitra, na základě níž by bylo v Čechách vytvořeno pět žup a na Moravě a ve Slezsku tři. Jiné informace zase oznamovaly, že mají být na Moravě vytvořeny pouze župy dvě a to brněnská a ostravská. Proti vytvoření žup v podobě zakotvené v župním zákoně brojila i Peroutkova Tribuna, vyjadřující, jak známo, názory skupiny Hradu.

V této době bylo tedy již zcela zřejmé, že župní zákon v podobě přijaté v roce 1920 realizován nebude. Bylo jen otázkou, zda dojde pouze k jeho částečné novelizaci nebo bude přímo nahrazen zákonem jiným. Jak příští měsíce ukázaly, správněji uvažovali ti, kteří sázeli na druhou variantu.

\* \* \*

## *On an administrative reform*

*Looking back to the history of public administration we find out that the contemporary problems are not the new ones. On the contrary, they proceed through the history of our state administration and even the self-government as a "red thread" the knotting of which depends on the political situation. Therefore there are so many reforms, therefore there are so many changes and therefore there are constant discussions on essentially the same topic. The paper does not deal with the analysis of the development of public administration. It only resembles a similar situation when our legislative bodies were also involved in an administrative reform the necessity of which resulted from similar needs, from the establishment of a new state, that of Czechoslovak in that time. Even in that time they came to the conclusion that smaller administrative units are more convenient and flexible but even in that time rather political even nationalist reasons were taken into account. But even in that time the administrative reform was cornered. This year it has been 70 years when the so called district law was introduced at least in a part of the former Czechoslovak territory and which was approved by the National Assembly together with the Czechoslovak Constitution in February 1920.*