

SPRÁVNÍ REFORMA PŘED 75 LETY

Karel SCHELLE

Organizace státní správy a samosprávy je v našem státě trvalým problémem. Neustálé úvahy o možných reformách veřejné správy se táhnou našimi dějinami jako červená niť. Správní dějiny zaznamenaly řadu úspěšných i neúspěšných pokusů o změnu organizace správy. Jeden z nejzajímavějších pokusů byl u nás uzákoněn před 75 lety v souvislosti s vydáním československé ústavy v roce 1920. Jednalo se o tzv. župní zákon, který měl zcela změnit do té doby vžitě zemské zřízení.

Přijetím zákona o župním zařizení a jeho pozdější realizaci se mělo odstranit provizorium, které od vzniku republiky, převzetím rakouské a uherské správní soustavy, u nás trvalo. Reformou, jak bylo konstatováno ve zprávě ústavního výboru, měla být „*veřejná správa postavena na základy demokratické a poskytnuta možnost vyvíjeti širokou činnost pro hospodářský, sociální a kulturní pokrok obyvatelstva ve správním území. Dvojitost správy měla být odstraněna sloučením státního ústrojí správního se živlem občanským tím, že nové úřady župní a okresní budou úřady smíšenými; sestávající se ze sborů volených a z úředníků státních.*“¹

Tvůrci zákona si byli vědomi, že jeho realizace narazí na řadu překážek. Kromě toho provedení zákona měla předcházet řada přípravných opatření a proto zákonodárce počátek účinnosti zákona položil do doby předem neurčené a ponechal na vládu, aby o tom rozhodla vlastním nařízením.

Župní zákon měl platit pro celé území republiky s výjimkou hlavního města Prahy, jehož postavení mělo být určeno zvláštním zákonem. Jak z pozdějších komentářů k župnímu zákonu vyplynulo, určitou nejasnost vyvolala jeho působnost na Podkarpatské Rusi. Především prof. F. Weyr, jak ve svém „Československém právu správním“, tak v *Juristenzeitung* č. 11 z roku 1922 se pohoršoval nad tím, že „*se zákonodárci přihodilo při zákonu veliké nedopatření*“. Podle něho, jak z celého zákona, tak ze zvláštního ústavou zaručeného postavení Podkarpatské Rusi, lze prý s určitostí soudit, že se župní zákon nevztahuje na tuto část republiky.² Poněkud zdrženlivěji se k této problematice vyjádřil prof. B. Baxa v článku „Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky“, kde rovněž upozornil na určitou nejasnost župního zákona v tomto směru.³ Proti tomu postavil svůj názor K. Laštovka, který své stanovisko

¹Tisky RNS, číslo 2261 – 2424, tisk 2422. Důvodová zpráva byla rovněž otiskána ve *Věstníku ministerstva vnitra republiky Československé*, II, 1920, s. 81.

²F. Weyr: *Československé právo správní, Brno 1922; Juristenzeitung 11/1922.*

³B. Baxa: *Zákon o zřízení župním a jeho nedostatky, Praha 1922.*

opíral o úvahu, že „v čase jednání o župním zákoně nebylo jasné, jakou ústavu bude míti Podkarpatská Rus a zda snad nebude vhodnou autonomie Podkarpatské Rusi ústavně zaručenou uvést v úzkou souvislost se župním zřízením. Proto byl v zákoně župním vysloven jen princip, že župní zřízení není věcí místní správy a platí i pro Podkarpatskou Rus, ale zároveň bylo vše vynecháno, co by budoucí ústavě Podkarpatské Rusi mohlo nějak prejudikovati.“⁴ Skutečností bylo, že jak podle nadpisu, tak § 1 se měl župní zákon vztahovat na celé území republiky. Vzhledem k tomu, že v době jeho přijetí tato část republiky byla již její součástí, měla jeho působnost se logicky vztahovat i na Podkarpatskou Rus. Tomu konečně nasvědčovalo i ustanovení § 6, kde se o Podkarpatské Rusi výslovně hovoří. Nejasnost o jeho působnosti v této části republiky byla vyvolána především skutečností, že v příloze A bylo podkarpatské území zcela vynecháno a tak pokud by zákon měl být realizován i tam, musel by být v tomto směru doplněn a určeno, jak bude toto území rozděleno. Do přílohy A nebyla Podkarpatská Rus zahrnuta na poslední schůzi ústavního výboru na návrh B. Bobka. Rovněž podle názoru ministerstva vnitra zákon na Podkarpatské Rusi platil⁵.

Podle župního zákona měly v republice vnitřní správu vykonávat župní a jim podřízené okresní úřady. Župní úřady potom měly být podřízeny přímo ministerstvu vnitra, pokud na základě ustanovení některých jiných předpisů nevyplývala jejich podřízenost v některých otázkách jiným ústředním orgánům.

Obvody a sídla župních úřadů mohly být změněny jen zákonem, s výjimkou prvních pěti let působnosti tohoto zákona, kdy menší změny obvodů mohla provádět vláda svým nařízením. Slučování a rozlučování okresů příslušelo výhradně vládě. Správu okresního úřadu nadále vykonávala i města se zvláštním statutem podle svých dřívějších zřízeních.

Okresní úřady měly vykonávat ve svém obvodu vnitřní správu, jež podle dosud platných předpisů příslušela v Čechách okresním hejtmanstvím a zastupitelským okresům, na Moravě a ve Slezsku okresním hejtmanstvím a silničním okresům, na Slovensku a Podkarpatské Rusi slúžnovským úřadům (vrchnímu slúžnému, slúžnému). Na župní úřady přecházela správa v rozsahu působnosti zemských politických správ, zemských sněmů a zemských výborů, na Slovensku komitátů, jejich orgánů a správních výborů. Municipálním městům a městům s regulovaným magistrátem byl ponechán výkon působnosti okresních úřadů jejich orgány, s výjimkou agendy, kterou vykonávaly správní výbory, jež měla přejít na župní úřady. Zároveň měl být župní úřad dozorcí a odvolací instancí proti rozhodnutím purkmistra, magistrátu a městského policejního hejtmána těchto měst.

Do čela okresního úřadu měl být postaven okresní náčelník, do čela župy župan. Oba měli být státními úředníky, přičemž okresní náčelník měl být služebně podřízen županovi. Ohledně tohoto ustanovení se při projednávání vládní osnovy v ústavním

⁴K. Laštovka: „Zákon župní“, I. díl, Bratislava 1925, s. 29; k tomu K. Laštovka: „K otázce místní působnosti župního zákona“, Právní obzor, V., 1922, s. 193 n.

⁵SÚAP, fond MV 1918 – 1924, karton 116, sign. 3/18/7/5.

výboru rozpoutala velmi živá diskuse, v níž se mezi jednotlivými členy výboru ukázala značná nejednotnost v postoji k této části předlohy. Vznikl zde spor o to, jakým způsobem by mělo docházet k ustavování županů a okresních náčelníků, případně ostatních úředníků. Ministerstvo vnitra v osnově navrhovalo jmenování, kdežto část členů ústavního výboru prosazovala volbu. Představitel sociálně demokratické levice E. Burian k tomu řekl: „*My se snažíme a chceme, aby tyto nové sbory, které zde chceme zříditi, byly co nejdemokratičtější. Naproti tomu tato předloha snaží se tu demokracii omeziti. Druhé naše hledisko jest: Snažíme se, aby volení zástupci občanstva měli tu pravomoc, která dává se těmto novým sborům. Naproti tomu vládní předloha dává tu pravomoc těm úředníkům více než jak my si to představujeme.*“ V návaznosti na to podal návrh, aby diskutovaný § 7 začínal větou: „*Přednostou okresního úřadu jest okresním výborem volený okresní náčelník, přednostou župního úřadu volený župan.*“ Burianův návrh sice podpořil další zástupce sociální demokracie A. Meissner, ale současně dodal, že strana přistoupila na kompromis „*třebaže neodpovídal našim představám, že to složení (tj. složení samosprávných sborů – pozn. autora) má být smíšené jednak z občanstva, jednak vliv státu má být vyjádřen tím, že župan má býti jmenován vládou, ovšem že to nesmí být z řad ostatních úředníků*“. Zároveň k tomu uvedl, že „*podmínkou tohoto kompromisu bylo, že pravomoc má býti upravena tak, aby zde nebyly rozdíly mezi samosprávou a tzv. zeměpanskou politickou správou, a že všechno jest právě tímto smíšeným aparátem prováděno, tedy nikoliv jen správa, kterou měl samosprávný sbor okresní nebo zemský výbor, nýbrž ta správa, která patřila do pravomoci politických úředníků. Ale takhle jsme zklamáni*“. K vysvětlení poslední věty nakonec podotkl: „*Tu se zavádí smíšený systém pokud jde o složení, ale naproti tomu samospráva doznává mínus a pokud jde o pravomoc, ta doznává také mínus, ještě se jí bere. Tedy nejen, že občanstvo nebude samo rozhodovati, nejen, že nad ním bude kontrolorem župan, nejen, že úředníci budou mít právo hlasovací, nýbrž nebudou mu příslušetí všechna správa, jen omezená*“⁶. Z projevu zástupců sociální demokracie bylo tedy patrné značné rozčarování nad touto částí vládní osnovy, zároveň se zde dost markantně objevil rozpor mezi stanoviskem levice zastoupené E. Burianem a zbývající částí, k níž patřil A. Meissner. Meissner nemohl pochopitelně nesouhlasit s Burianovými požadavky. V rozhodujícím okamžiku však prokázal zřejmě větší smysl pro kompromisy, kterými byla tato část sociální demokracie vázána, snažil se v rozhodujících okamžicích diskuse věc postavit tak, že sice jeho osobní postoj k návrhu je pozitivní, ovšem poukazujíc na nutnost zachování dohod koalice nemůže ho plně podporovat. Stejným způsobem se v těchto situacích choval i další zástupce sociálně demokratické strany I. Derér. Tím

⁶ AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze schůze ústavního výboru z 22. ledna 1920 to že otázka volitelnosti úředníků byla předmětem zájmu sociálně demokratické levice svědčí i řada diskusních příspěvků na toto téma, které se objevily v denním tisku (viz např. A. M. Špera: *Volba úředníků*, Rovnost z 13. ledna 1920; A. M. Špera: *Ústavní zákony*, Rovnost z 23. ledna 1920 atd.). K tomu srov. M. Hlavička: *K otázce složení zastupitelských sborů územních korporací*, VMV, I., 1919, s 289n.; J. Ulrich: *Reforma veřejné správy*, Pravo lidu z 12. září 1919.

ovšem došlo k tomu, že celá řada návrhů, které se při jednání o jednotlivých částech župního zákona objevily, nakonec nebyly přijaty. V této souvislosti není možné přehlédnout i úlohu ministra vnitra Antonína Švehly, který ještě s některými dalšími experty z ministerstva se v podstatě účastnil celého jednání v ústavním výboru. Byl si bezesporu vědom, že bez jeho vlivu a prosazované autority by vládní návrh těžko ve své původní podobě prošel. Z toho důvodu jeho účast při jednání byla nezbytná a jak také vyplývá z protokolů ze schůzí ústavního výboru, podařilo se mu uhasit téměř všechny významnější zášlehy, které by mohly spálit stavbu, v podobě státní správy jim budovanou.⁷

Proti volbě úředníku se však postavil nejen zpravodaj, kterým byl J. Malypetr, obhajující znění vládní osnovy argumentací, že zásada volitelnosti úředníků by způsobila rozvrat státní správy, ale i zástupce Klubu slovenských poslanců K. Medvecký. Diskusi k tomuto bodu osnovy potom zakončil Švehla konstatujíc, „že na zásadách, na kterých je zbudována tato osnova, nedá se nic měnit“. Burianův návrh byl zamítnut a ústavní výbor se většinou hlasů přiklonil k názoru vlády.⁸

Dalším sporným ustanovením župního zákona byl § 8 obsahující možnost kompetenčních přesunů. Vládní důvodová zpráva k této problematice pravila: „*Nechť jest samozřejmo, že některé záležitosti budou vyžadovati vzhledem k rozdílnosti zákonodárství zemského a z důvodů zjednodušení správy i z jiných příčin jednotného řešení v území větším než jsou jednotlivé župy, tak např.: věci nadační, jisté agendy vodního hospodářství, vyvazování pozemků a pod. Rovněž jsou tu jisté ústavy dozoru zemského výboru podrobené např.: zemské úvěrní ústavy (banky, fondy, zemědělské rady apod.), jež se vztahují vždy na obvod celé země, tedy na území větší župy a jež bude nemožno rozdělit.*“⁹ Oběma těmito potřebám vyhovovalo původní ustanovení § 8, jak je navrhovala vláda, podle něhož „*byla vláda zmocněna k zjednodušení správy stanoviti, aby byly vládním nařízením 1. některé věci, jež spadají do působnosti okresních úřadů, svěřeny úřadům župním; 2. některé věci, jež spadají do působnosti župních úřadů, pro několik žup nebo jejich částí, obstarávány jedním župním úřadem nebo přeneseny na příslušné ministerstvo.*“ Po rozsáhlejší diskusi v ústavním výboru se však ukázalo, že toto ustanovení je zcela nedostačující. Jednak nedovolovalo přesun kompetence z župních úřadů na okresní, tedy směrem dolů a přesun z nových úřadů na úřady jiné, ačkoli především na Slovensku bylo toto velmi aktuální. Dále vznikla obava, že by mohlo dojít k přílišné centralizaci správy v ministerstvu vnitra. Ustanovení § 8 bylo tedy značně rozšířeno, což komentovala důvodová zpráva ústavního výboru slovy: „*Ustanovení § 8 jest nutným důsledkem povolného a nerušeného přechodu ze starých útvarů v nové; zákonodárné moci vyhrazeno jest tu plné právo kontroly nad opatřeními vlády.*“¹⁰ Župní zákon znal tedy čtyřvý kompetenční

⁷K tomu L. Lipscher: *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 - 1938*, Bratislava 1966, s. 99.

⁸AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze 122 b schůze ústavního výboru z 22. ledna 1920.

⁹Tisky RNS, tisk 2422.

¹⁰Tamtéž.

přesun:

- a) mezi úřady župními a okresními, a to jak v agendě svěřené župním zastupitelstvům, tak i v agendě výlučně župana,
- b) mezi jednotlivými župními úřady,
- c) z úřadu župního na ministerstvo,
- d) z úřadu župního na úřady jiné (§ 6 odst. 3)

Přesuny sub. 1. a 2. byly však omezeny formálně i časově, poněvadž mohly být provedeny pouze:

- nařízením ministerstva vnitra v dohodě se zúčastněnými ministerstvy;
- jen v prvních pěti letech účinnosti zákona; jestliže však zákon by nabyl účinnosti pro různá teritoria v různých časových etapách, měla se počítat lhůta pro každé teritorium ode dne, kdy v něm župní zákon nabyl účinnosti;
- jen k zjednodušení a sjednocení správy.

Vláda byla povinna nařízení předložit Národnímu shromáždění, tj. kterékoli sněmovně do 4 týdnů ke schválení. Lhůta se počítala od následujícího dne, v němž se konala schůze Národního shromáždění po vydání nařízení. Nařízení vydané podle § 8 měla pozbývat účinnosti:

- a) odvoláním
- b) uplynutím lhůty, na kterou byla vydána
- c) tím, že alespoň jedna sněmovna Národního shromáždění odepřela schválení.

K ustanovení § 8 je nutno připočítat i možnost kompetenčního přesunu uvedenu v župním zákoně v odst. 3 § 6, u nás sub 4, tedy z úřadu župního na úřady jiné. Toto ustanovení platilo výhradně pro Slovenské a Podkarpatské Rusi, přičemž „jinými úřady“ se rozuměly úřady, jež nebyly uvedeny v § 8, tedy úřady jiné než okresní, župní, ministerstva. Důvodem tohoto ustanovení byla především snaha vyloučit z župní agendy věci, které v českých zemích těmto úřadům nenáležely. Zákonodárce zde měl především na mysli poručnickou a sirotčí agendu podle zák. čl. XX z roku 1877. O dva roky později však stejně byla poručnická agenda vyloučena z působnosti župních úřadů zákonem č. 246/1922 Sb. a svěřena poručnickým soudním úřadům podřízeným ministerstvu spravedlnosti.¹¹ Ustanovení § 8 župního zákona však bylo v dalších letech dost diskutované i v odborné literatuře společně s obdobným ustanovením § 1 zákona č. 269/1920 Sb., kterým se upravovaly poměry úředníků a zřízců u státních úřadů a ústavů bývalého uherského státu, podle něhož mohla vláda v prvních pěti letech činnosti zákona měnit příslušnost úřadů, slučovat je atd. Protiv této ustanovením bylo namítáno, že odporují paragrafům 6 a 55 ústavní listiny. Tento spor však mohl být veden již čistě jen teoreticky, protože vznikl až tři roky po vyhlášení obou zákonů, takže podle ustanovení paragrafů

¹¹K tomu A. Hons: *Přesuny kompetenční dle § 6. Agenda sirotčí, VMV, III., 1921.*

9 a 12 zákona č. 162/1920 Sb. o ústavním soudu, již nemohly být tomuto soudu předloženy k projednání.¹²

V podstatě nejdůležitější částí župního zákona byla ustanovení o organizaci župního úřadu, tedy županovi, župním zastupitelstvu, župním výboru a župních komisí.

U každého župního úřadu se mělo zřizovat župní zastupitelstvo. Podle původního projektu vlády mělo být složeno jednak z členů volených, jednak jmenovaných ministrem vnitra. „*Tím mělo být zabezpečeno, aby vedle zástupců politických stran mohli být do správy župní povoláni i odborníci, kteří se snad politickému boji a jeho přikrostiti vyhýbají, anebo náležejí ke straně, jež nekandidovala nebo neprošla, anebo ve straně neprošli.*“¹³ Jak se v diskusi v ústavním výboru ukázalo, většina jeho členů byla však proti jmenování části zastupitelstva a tak na návrh poslance E. Buriana věta o jmenování byla úplně vyškrtána. Zároveň v souladu se stanoviskem I. Déreera za Klub slovenských poslanců, bylo rozhodnuto, že 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 třetinu členů volených*“ (§ 12, odst. 2). Dérer tento svůj návrh zdůvodňoval tím, že „*slovenský element na Slovensku není ani politicky ani kulturně tolik vyspělý, že by dovedl čelit těm starým maďarským centralistickým vlivům a proto se obáváme, že v těch našich župách převládnou ty staré maďarsko-centralistické elementy.*“¹⁴ Dérerův návrh byl přijat, ovšem možnost jmenování části členů zastupitelstva byla časově omezena do 1. ledna 1940, tedy na dobu dvaceti let. V návaznosti na to se stala předmětem diskuse otázka počtu členů zastupitelstva. Šlo o to, zda má být počet členů pro všechny župy stejný provždy, nebo, jak bylo i navrhováno, aby župní zastupitelstvo mohlo samo po schválení vládou počet členů kvalifikovanou majoritou rozšířit. Ústavní výbor se po delších úvahách, stejně jako u zákonodárného sboru, rozhodl pro stálý počet členů 35 s tím, že měla-li župa více jak 700 000 obyvatel, na každých 20 000 měl být zvolen jeden další člen zastupitelstva. Členové župního zastupitelstva se volili na dobu 6 let. Jeden z návrhů, aby volební období činilo 8 let s tím, že by po čtyřech letech polovina členů odstoupila a byla nahrazena jinými byl zamítnut.

Župní zastupitelstvo bylo ustaveno, jakmile alespoň dvě třetina jeho členů složily slib věrnosti Československé republice. Vedle členů župního zastupitelstva (volených i jmenovaných) se však mohli jednání účastnit:

- a) župan, neměl však hlasovací právo;
- b) úředníci župního úřadu, kteří však k tomu museli být zmocnění županem a to buď všeobecně, nebo případ od případu;

¹²Parlament, III, 1923 – 1924, s. 95 – 96; rovněž k tomu O. Mašek: *Působnost okresních a župních úřadů na Slovensku (Studie k § 6 zákona ze dne 29. února 1920, č. 126 Sb. z. a n.)*, VMV, II, 1920, s. 289n.

¹³K. Laštovka: *Župní zákon*, I. díl, s. 89.

¹⁴AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze 122. schůze ústavního výboru z 22. ledna 1920; k tomu srov. kritické stanovisko slovenské ľudové strany – Slovák ze 13. ledna 1920.

- c) úředníci jiní, zejména úředníci samostatných odborných úřadů v župě nebo úředníci ministerstev, ovšem jen tehdy, když to jednací řád dovoloval.

Členství v župním zastupitelstvu (jak u členů volených, tak jmenovaných) mělo zaniknout:

- a) tím, že župní zastupitelstvo samo zaniklo
 uplynutí vládních období;
 – jeho rozpuštěním;
- b) smrtí;
- c) vzdáním se (rezignací);
- d) výrokem volebního soudu;
- e) tím, že byl člen župního zastupitelstva zvolen za člena poslanecké sněmovny nebo senátu, případně, když se stal úředníkem nebo zřízencem;
- f) sesazením podle § 100 župního zákona.

Na místo členů volených, jejichž členství zaniklo před koncem volebního období měli nastoupit jejich náhradníci z téže politické strany, z níž pocházel odstupující člen v pořadí, v jakém byli uvedeni v kandidátní listině. Na místa členů jmenovaných mohla vláda po zbytek volebního období jmenovat jiné členy.

Působnost župního zastupitelstva zasahovala do oblasti hospodářské, správní, finanční, normotvorné a správního soudnictví. V oblasti hospodářské a správní zákon stanovil, že župní zastupitelstvo je „*povoláno pečovatí humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy župy a jejich obyvatelstva*“, pokud nešlo o úkoly čistě místní povahy, na které stačily prostředky okresu nebo obce. Za tím účelem mohlo župní zastupitelstvo zřizovat nebo podporovat „*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*“. Při každém župním zastupitelstvu měla být zřízena finanční komise, počet jejíž členů měl být určen zvláštním statutem. Finanční komise ovšem měla být jmenována ministrem vnitra, s tím, že většina členů nesměla být členy župního zastupitelstva. Do pravomoci této komise náležela kontrola veškerého hospodaření župy patřící do působnosti župního zastupitelstva, župního výboru a župana.¹⁵

Do normotvorné působnosti župního zastupitelstva náleželo: vydávání podrobnějších předpisů k zákonům, vládním nařízením (pokud k tomu vláda župní zastupitelstvo zmocnila), dále vydávání v mezích zákonů a nařízení statutů na úpravu záležitostí ústavů, zařízení, jež ve své působnosti župní zastupitelstvo mohlo zřídit nebo spravovat, konečně mohlo v mezích zákonů a nařízení stanovit podrobnější

¹⁵K tomu A. Hons: *Hospodářská působnost župního zastupitelstva a okresních výborů*, VMV, VII, 1925, s. 411n; A. Hons: *O ručení za jednání jiných při hospodářské a správní působnosti župního zastupitelstva*, tamtéž, VIII, 1926, s. 1n.; A. Hons: *Kompetenční meze podporování ústavů, podniků nebo zařízení župami a okresy*, tamtéž s. 460n.

předpisy o správě jmění obcí, okresů a župy, jejich podniků a ústavů a o provádění dozoru nad nimi. Všechny předpisy a statuty vydané župním zastupitelstvem však ke své platnosti potřebovaly schválení ministerstva vnitra.¹⁶

Do oblasti správního soudnictví mělo župní zastupitelstvo ingerovat tím, že podle § 27 zákona č. 158/1920 Sb. mu příslušela volba přísedících a náhradníků do župních senátů na jeden rok.

Dále župní zastupitelstvo mělo mít podle § 59 župního zákona poradní funkci ve vztahu k županovi a úřadům ve věcech veřejné župní správy a zároveň na vyžádání příslušných úřadů mělo podávat posudky a návrhy. V původní vládní osnově bylo stanoveno, že případy, kdy musí být župní zastupitelstvo požádáno o posudek budou upraveny zvláštním předpisem. Ústavní výbor však v tomto směru návrh doplnil o některé případy obligatorního slyšení župního zastupitelstva (např. § 2, odst. 5 § 78, § 99 a 101).

Župní zastupitelstvo rovněž mělo vykonávat omezenou dozorní činnost nad okresními výbory. Především se souhlasem župana mělo schvalovat změny jejich jednacích řádů. Dále mělo vysílat své zástupce do různých sborů, jakými byly například zemědělské rady na Slovensku (na základě vládního nařízení č. 305/1920 Sb.), školní rady (viz § 7 zákona č. 292/1920 Sb.), spořitelní výbory (viz § 6 spořitelního zákona č. 302/1921 Sb.) atd.

S působností župního zastupitelstva bezprostředně souvisela otázka účasti občanstva na státní správě, resp. na působnosti župních a okresních zastupitelstev. Zase to byla především sociálně demokratická levice, která houževnatě bojovala prosazení co nejrozsáhlejšího zlidovění státní správy. Na základě toho E. opět vystoupil s návrhem, směřujícím k tomu, aby se dosáhlo stavu, kdy by okresní a župní výbory nerozhodovaly jen ve vlastní působnosti o záležitostech, týkajících se okresu nebo župy, ale aby členové těchto samosprávných sborů spolupůsobili se státními úředníky v politické správě.¹⁷ Zcela otevřeně postavení zástupců občanstva ve státní správě definoval o den později v ústavním výboru ministr vnitra, když kl: „*My chceme, aby laický živěl dělal to stejné, co dělá parlament vůči vládě, totiž dával direktivu a kontroloval, ale nezasahoval do agendy. Od toho je tu vláda, aby ona uskutečňovala exekutivu. Stejně tak si to představujeme i v tomto případě.*“¹⁸

V souvislosti s formulováním působnosti župního zastupitelstva byl dosti vě diskutován ještě jeden problém, zda župní zastupitelstvo může jednat o otázkách politické povahy. Jak ve vládním návrhu, tak i v konečném změně župního zákona v § 30 bylo uvedeno, že „*župnímu zastupitelstvu nepřísluší jednati o věcech politických.*“ Zastánci této koncepce byli především národní demokraté a agráři.

¹⁶K tomu A. Hons: *Normotvorná působnost župních zastupitelstev*, VMV, V, 1923, s. A. Hons: *Statutární právo municipií a obcí na Slovensku a zřízení župní*, VMV, IV, 1922, s.

¹⁷AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze schůze 122. ústavního výboru z 22. ledna 1920 (odpolední zasedání).

¹⁸AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze 123. schůze ústavního výboru z 23. ledna (odpolední zasedání); k tomu m. j. *Tribuna* ze 14. února 1920.

zástupci socialistických stran požadovali, aby toto ustanovení bylo vynecháno. Pro tento požadavek se vyslovili nejen E. Burian a A. Meissner ze sociální demokracie, ale i T. Bartošek z národně socialistické strany a J. Dolanský za lidovce. O návrhu se hlasovalo, přičemž došlo k zajímavé situaci. I když byl pozměňující návrh většinou hlasů členů ústavního výboru přijat, diskuse na toto téma, z iniciativy ministra vnitra pokračovala dále. Švehla tehdy velmi podrážděně obhajoval stanovisko vlády slovy: „*To je úmyslně dáno, poněvadž bychom z korporací rázu humanitního atd. mohli velice brzy vychovati politickou tribunu, kdyby bylo od těchto věcí upuštěno.... od toho je parlament....*“ Nakonec byl přijat návrh poslance za čs. stranu pokrokovou V. Boučka, který se v podstatě kryl s vládní osnovou.¹⁹ Národním demokratům však ani toto nestačilo a tak Karel Kramář při jednání v plénu Národního shromáždění pobouřeně upozorňuje: „*My musíme odstraniti vůbec každou myšlenku, že župa jest institutem politickým. Župa není a nesmí být ničím jiným nežli orgánem správním, orgánem administrativním.... a tu myslím, že to jak jsme udělali župy u nás, jest věcí naprosto nemožnou.*“²⁰ Stanovisko socialistických stran k této otázce se tedy neprosadilo. Navíc v zákoně pojem „politické věci“ nebyl přesně určen, což mělo umožnit županům, jakožto předsedům zastupitelstev libovolně vyloučit z jednání některé záležitosti. Formálně měl každý člen zastupitelstva právo podat odvolání na ministerstvo vnitra, pokud nesouhlasil s tím, že župan něco vyloučil z jednání tohoto sboru.(§ 21)²¹

Každé župní zastupitelstvo mělo volit ze svého středu župní výbor v počtu osmi členů a osmi náhradníků. Původně se zamýšlelo, aby počet členů výboru byl stanoven v poměru k počtu členů zastupitelstva, jehož počet byl zase závislý na počtu obyvatelstva. Od toho však bylo nakonec upuštěno a tak počet členů výboru byl určen konstantně. Kromě toho v župním výboru měl zasedat župan jako jeho předseda a někteří županem pověřeni úředníci, kteří však se členy nestávali. Župní výbor byl konstituován jako nástupce bývalých zemských výborů. Měl tady být jednak stálým orgánem župního zastupitelstva, který by připravoval návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva, a dále podle § 45 župního zákona by sestavoval pro zastupitelstvo pro každý správní rok předběžný rozpočet a s ním podával zprávu o stavu a správě věcí patřících do působnosti župního zastupitelstva. Dále župní výbor měl spolupůsobit při provádění usnesení župního zastupitelstva, měl dohlížet na práci župních komisí atd. Kromě toho měl být dozorčím orgánem nad nižšími samosprávnými korporacemi, tj. okresními výbory a obcemi.

Fakultativními župními orgány měly být župní komise, rovněž zřízené župním zastupitelstvem, až na komise finanční, které měly obligatorní charakter, ovšem pro jejich zřízení platila zvláštní ustanovení. Členy župních komisí mohli být jednak členové župního zastupitelstva, jednak „*občané v župě usedlí a do župního zastupitel-*

¹⁹AFS, fond RNS, karton 32, protokol ze 123. schůze ústavního výboru z 23. ledna 1920 (odpolední zasedání).

²⁰TZ NS, zápis ze 125. schůze z 27. února 1920, s. 3715.

²¹L. Lipscher: *K vývinu ...*, s. 117.

věci týkající se „*společného prospěchu okresu a jeho obyvatel*“, nebo které přesahovaly zájem jednotlivých obcí, případně ty, které nemohly být jejich silami obstarávány. V rámci této působnosti mohl okresní výbor zřizovat různá zařízení a ústavy. V některých případech by mohlo na základě usnesení župního zastupitelstva a se souhlasem župana dojít ke spojení okresních výborů k provedení společných zařízení nebo opatření. Pomocná působnost spočívala v povinnosti účastnit se při provádění usnesení župního zastupitelstva způsobem, který by určilo toto usnesení nebo nařízení župního výboru. Dále okresní výbory měly spolupůsobit v oblasti správního soudnictví tím, že by volily přísedící a náhradníky okresních senátů. Konečně se měly stát poradními sbory okresního náčelníka, župana a župního zastupitelstva. V neposlední řadě rovněž měly vykonávat dozor nad obcemi.

Pro obstarávání jednotlivých okresních věcí mohl okresní výbor zřídit okresní komisi ze členů okresního výboru nebo z občanů okresu. Zřizování komisí bylo tedy fakultativní, až na komisi finanční, která měla být stanovena zvláštním statutem. Počet jejích členů byl stejně jako v případě župních finančních komisí tvořen z části ze členů volených okresním výborem, z části jmenovaných župním výborem s tím, že počet volených musel tvořit nejvíce jednu polovinu. Funkce okresní finanční komise byla analogická jako župní finanční komise.

Okresní náčelník zastupoval okresní úřad navenek, svolával schůze okresního výboru a zároveň stejně jako župan dohlížel na dodržování zákonnosti. V případě, že se usnesení okresního výboru nebo okresní komise přiči zákonu nebo vybočuje z působnosti okresního výboru, případně okresní komise, byl by oprávněn usnesení zastavit a celou věc předat k posouzení županovi, který by musel do čtyřech týdnů rozhodnout.

Stejně jako v případě župních zastupitelstev mělo být v pravomoci ministerstva vnitra okresní výbory rozpustit a vypsát nové volby.

K provádění společných úkolů zákon umožňoval spojování několika okresů a tím vytvoření fakultativních okresních svazů. Zákon přitom rozeznával dva druhy těchto svazů:

- a) okresní svazy ke společnému provádění podniků pro výrobu a rozvod elektrické energie, tak zvané elektrárenské okresní svazy;
- b) svazy pro jiné úkoly náležející do působnosti okresů. Rozdíl byl především v tom, že elektrárenské svazy mohly zahrnovat okresy i několika žup.

Župní zákon tedy předpokládal rozsáhlou reorganizaci celé veřejné správy, která by byla postavena na zcela jiných základech než doposud. Před realizací tohoto zákona však muselo dojít k vydání řady doplňujících zákonů, nařízení a předpisů. Zákonem mělo být především upraveno postavení Prahy (§ 2), muselo dojít k úpravě působnosti okresních a župních výborů na Slovensku v obecní agendě (§ 99 posl. odst.), vedle toho vyžadovalo zákonné úpravy postavení veřejné odborné služby (technické, lékařské, zvěrolékařské – § 7), bylo třeba upravit řízení před jurisdikčním senátem, konečně jak vyplývalo z rezoluce přijaté Národním shromážděním bylo

vhodné upravit i odvolací právo pro úřady okresní a župní znovu a přesně. Interními předpisy bylo třeba přesně stanovit služební postavení a zvláštní požitky županů a okresních náčelníků, příkázání potřebného personálu atd. Zvláštní pozornost vyžadovalo vydání jednacích řádů, jak pro okresní a župní úřady (§ 7), tak pro župní zastupitelstva, výbory a okresní výbory (§§ 24, 77).

*

Zákon o župním zřízení našel řadu kritiků jak při jeho přípravě, ještě však více v době, kdy se začalo uvažovat o jeho realizaci. Z množství kritických stanovisek je třeba se pozastavit u třech nejvýznamnějších a to u profesora brněnské právnické fakulty B. Baxy, profesora právnické fakulty v Praze V. Vavříčka a tajemníka Svazu českých okresů O. Klapky.

Bezesporně největší pozornost si zaslouží kritika Baxova, jehož některé názory převzala i národně demokratická strana. Baxa především kritizoval osnovu pro zavedení přílišné centralizace odstraněním zemí jakožto veřejnoprávních korporací a zrušením zemských politických správ a jakýchkoli poradních zemských sborů. Země jako veřejnoprávní korporace se podle něho po staletí tak vžíly, že by se jejich zrušením zasáhlo rušivě do staletých tradic a porušil by se neústrojným způsobem historický vývoj. Ve vztahu ke Slovensku v této souvislosti řekl: „*Dovedu dobře pochopit, že nedostatek jakéhokoli zemského zastupitelstva zde působí nevůli. Revoluční Národní shromáždění v úporné snaze centralizační odstranilo zemské politické správy, ale v instituci ministerstva pro Slovensko vytvořilo zvláštní vládu pro Slovensko.*“ Žádal proto ponechání zemských politických správ, kterým by bylo dáno k ruce podle vzoru župního zastupitelstva jakési zemské zastupitelstvo, které by se usnášelo o věcech čistě zemských „*rázu podřízenějšího, které by neměly důležitosti celostátní, např. věci honební, zdravotní, zemědělské apod.*“ Dále kritizoval poměr mezi županem a župním zastupitelstvem a mezi okresním úřadem, resp. okresním náčelníkem a okresním výborem. Poukazoval na to, že „*občanstvo v župě a okrese není účastno ve veškeré správě vnitřní, nýbrž že účastnictví jeho je omezeno*“. Z návrhů prof. B. Baxy vyplývá, že by měly být vytvořeny v I. instanci okresní úřady, od nichž by šlo odvolání k župnímu úřadu a od toho k zemské správě politické. Tato by byla konečnou řádnou instancí, tedy odvolání k ministerstvu by již nebylo možné, nanejvýš k Nejvyššímu správnímu soudu. Správu by bylo nutno upravit tím způsobem, „*aby občanstvu bylo zajištěno účastenství také ve správě vrchnostenské ve vlastním smyslu, tedy podle soustavy tzv. vrchnostenské samosprávy, takže dosavadní dualismus veřejné správy bude konečně jednou překonán*“. Německé župy by byly odstraněny vytvořením velkých žup.²⁵

Rovněž V. Vavřínek vycházel z názoru, že „reforma zůstala centralistic-

²⁵B. Baxa: *Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky*, Praha 1922, k tomu J. Janák: *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu II.*, s. 57.

ká⁴. O normativní působnosti žup praví: „*Spíše by se dalo doporučiti povoliti raději v upřílišněné centralizaci administrativní a ministerské, ale jednotnost předpisů, co možno nechat nedotčenu. Utěšuje-li se důvodová zpráva vládní tím, že při zákonodárné decentralizaci půjde jen o některé drobné agendy, jako o zemědělské, jejichž jednotná úprava by byla na škodu a že vláda celou věc bude míti v ruce, jest možno, že tomu tak bude, možno také že nikoliv. Separatistický proud může i proti vládě ukázati dosti váhy.*“ Vavřínek stejně jako Baxa nesouhlasí se zrušením zemí a o vládní reformě praví: „*Dosavadní samostatnost našich okresních zastupitelstev byla ovšem větší, ale za to zase obdrží účast živel občanský neúřednický i na výkonu bezprostřední státní správy.*“ Dále pak dodává: „*Tak správa státní bude prostě svěřena samosprávným orgánům a sborům samým a ony orgány veřejné či samosprávné lišiti se nebudou od státních úředníků a úřadů pouze svojí poměrnou nezávislostí na státě, vykonávající úřad svůj jako úřad čestný, jenž není jejich povoláním, ale zastává se vedle jiného soukromého zaměstnání. A tento politický princip účasti občanstva na výkonech obecné státní správy, účasti nikoliv jen poradní, ale rozhodující a spolurozhodující bude zároveň i podmínkou dobré správy... Celé opravné dílo nad to proniknuto jest duchem přílišné správní centralizace. Samospráva a účast občanů mizí pod rozsáhlostí dozoru a poručníkování úřadův ústředních, kterých v územních nejružnějších polohou i obyvatelstvem postupovati mohou stejně všude, dle stejné centralistické šablony. Ministr, mající za sebou pevnou většinu stranickou, vládnouti takto může neomezeně až do instancí nejnižších. Spoluvlády občanů přitom mnoho nebude.*“²⁶ Vavřínkovy vývody vzhledem k určitým i nesrovnalostech v jeho kritice, nejsou již zdaleka tak přesvědčivé jako Baxovy.

Mnohem konstruktivnější kritiku najdeme u třetího oponenta, kterým byl již uvedený O. Klapka. Rovněž kritizuje centralismus, který by byl zaveden realizací župního zřízení. Proti rozdělení žup staví především finanční důvody a dále opakuje národnostní důvody proti zřízení dvou německých žup, s tím, že dokládá, podle sčítání lidu v roce 1921, že by došlo k uzavření na 75 000 obyvatel české národnosti. V této souvislosti konstatuje: „*Dokud nebude řádně upraveno administrativní řízení, nemůžeme s jistotou říci, že jsou naši lidé v t. zv. německých župách bezpečni.*“ Své celkové hodnocení župního zřízení na závěr vyjadřuje slovy: „*Župní zřízení – jak správně vychází z jednotnosti veřejných úkolů – jest zákonem z hlediska čistě právního jistě velmi dobrým: lze však proti němu činiti vážné námítky, které netkví snad ani tak v něm samém, jako v poměrech, které má upravovati. Vyjádřím se stručně: zákon dává příliš mnoho občanům, kteří nejsou loyálními vůči státu a příliš málo občanům, kteří jsou mu věrni. Poskytnutí velké hospodářské autonomie a vytvoření čistě německých správních území v době vášnivého boje příslušníků národnosti německé proti státu jest činem, který se nesrovnává s bezpečností státu. Oproti tomu úsilná centralizace ve věcech, které jí nesnesou a poskytování příliš výsadního stanoviska byrokracii, odporují jak principům správní účelnosti, tak demokracii.*“²⁷

²⁶V. Vavřínek: *Základy práva ústavního*, díl II., Praha 1925, s. 142, 152 – 153.

²⁷O. Klapka: *Samospráva a zřízení župní*, Praha 1923, s. 113.

Naproti tomu vystoupila celá řada obhájců župního zřízení, z nichž k nejvýznamnějším patřil bezesporu prof. F. Weyr. Opět pro ilustraci tehdejších názorových proudů odcitujeme několik jeho myšlenek: „*Rozhodnutí otázku, do jaké míry podporuje se vůbec decentralizovaná správa (jak státní, tak autonomní), závislá jest na mnohém, v prvé řadě arciž na velikosti celkového státního území, na podobě tohoto území, na hospodářských i politických poměrech, na větší nebo menší politické jednotnosti obyvatelstva atd. Nesporno jest, že tuhou centralizací snáší spíše státy poměrně menší rozlohy než státy větší, že větší centralizací stává se stát silnější a že konečně centralizace jde více k duhu politicky vládnoucímu národu, který tvoří většinu obyvatelstva než národním menšinám, jež nemají stejné příčiny, aby za oběť tužší centralizace vykupovaly vzrůst politické moci ústředního státu jako národ vládnoucí. Neboť jen národ vládnoucí, jenž má poměrně největší zájem na udržení státu, bude ochoten obětovati dílčí zájmy ať místní, ať stavovské nebo politické zájmům celostátním a vykoupí tudíž rád ztrátu možnosti silnějšího uplatňování těchto zájmů v korporacích (útvarech) menších sesílení ideí celostátní. Z toho důvodu byly v bývalém Rakousku téměř všechny neněmecké národy „autonomy“, t. j. přívrženci pokud možná velké decentralisace, kdežto Němci, majíce otěže vlády ústředního státu v ruce, byli vždy centralisty“... „Reformě nelze též vědomě vytýkat, že by organizace veřejné správy u srovnání s dosavadním stavem byla centralisovala. Pravý opak je pravdou. Neboť o centralisaci nebo decentralisaci nerozhoduje v první řadě větší nebo menší územní rozsah správních úřadů středních instancí, nýbrž patrně normy upravující kompetenci ústředních úřadů. Té se však reforma vůbec nedotkla.“²⁸*

S rozličným hodnocením přišli i další. Ať již to byl z významnějších autorů K. Laštovka, J. Hoetzel nebo A. Hons. S různými názory se kromě toho můžeme setkat v řadě článků, brožur, komentářů i rozsáhlejších monografií, které se po vydání zákona o župním zřízení vyrojily ve velkém množství. Většinou v nich najdeme kladný vztah k tomuto zákonu, doplněný návrhy určitých dílčích korekcí.²⁹

Jak můžeme hodnotit župní zřízení z dnešního hlediska. Zavedením župního zřízení se sledovaly především dva základní cíle. Jednak zajištění unifikace státní správy na celém území Československé republiky a tím začlenění Slovenska, případně Podkarpatské Rusy do jednotného státu. Druhým důvodem byla nutnost sehrát určitou roli při plnění tehdy spontánně požadovaného zlidovění správy a volání po odstranění dvojkolejnosti ve veřejné správě v českých zemích.

Unifikační státní správy v celém státě se zvláštním důrazem na zavedení stejné správní soustavy na Slovensku jako v historických zemích se sledovalo, jak již

²⁸F. Weyr: *Československé právo správní*, s. 51, 129.

²⁹Viz např. K. Laštovka: *Vývoj organizace veřejné správy v republice Československé*, Praha 1925 (kromě řady článků a studií průběžně citovaných); P. Poničan: *Úvaha o novom administrativnom sriadeníu na Slovensku*, Trenčín 1923; J. Drachovský: *Reforma veřejné správy v Československu*, Parlament, III., 1923 – 1924; A. Hons: *Před provedením župního zákona*, Parlament, I., 1921 – 1922; F. Kahánek: *Stát, země a župy (Na obranu župního zřízení)*, Praha 1926; L. Pluhař: *O provedení zákona o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé*, Brno 1923.

konečně z předchozího výkladu vyplynulo, několik cílů. Jednak mělo být zabráněno autonomistickým tendencím, které se především z řad slovenské lidové strany začínaly stále více objeovat, jednak vytvořením menších správních celků se mělo zabránit maďarské iredentě. Na prvním měly zájem především české politické kruhy. Druhý cíl sledovali zejména představitelé slovenských podnikatelských kruhů, které se snažily maďarský živel vytlačit pokud možno ze všech rozhodujících oblastí politického, hospodářského i kulturního života.

Volání po zlidovění státní správy v celé republice se tedy mělo vyhovět začleněním samosprávných korporací do jednotné správní soustavy, fakticky tím však mělo dojít k postátnění územní samosprávy. Tímto způsobem se mohly tedy vcelku nenápadně a přitom pevně začlenit zastupitelské orgány do nového organismu a odstranit je tak jako protiváhu proti státně-byrokratické složce. Další vývoj se však ukázal mnohem složitější než se předpokládalo.

* * *

S U M M A R Y

Reforms of administration 75 years ago

Organizing of the state administration and self-government is a permanent problem of our state. Reflections on possible reforms of the administration are lasting in our history. There are some successful and also unsuccessful attempts of changing the administrative organization in our history. One of the most interesting attempts was legalized in 1920. It was „The Župa Act“, which should have completely changed the provincial systeme.

The Act and it's subsequent realization should have eliminated provisional arrangement of adopted Austro-Hungarian state administration. The Constitutional committee's report stated, that the public administration should have been democratic and offer the possibility of developing activities for economic, social and cultural progress of the population in the administrative areas. The double administration should have been eliminated by amalgamation of the state administration and self-government into mixed authorities consisting of elected officers and state servants.