

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ
Fakulta managementu a ekonomiky

VÝVOJ OKRESNÍCH ÚŘADŮ A JEJICH POSTAVENÍ V LETECH 1848-1948
Bakalářská práce

2005

Petra KŘIVÁČKOVÁ

Abstrakt česky

Smyslem této práce je zanalyzovat vývoj okresní správy z hlediska institucionálního a územního a to v souvislosti s obecným vývojem veřejné správy a jejím prostorovým uspořádáním. V rámci práce jsou rozebírány různé druhy okresů a odlišnosti v okresech soudních a správních od roku 1848 do roku 1948.

Abstrakt ve světovém jazyce

The aim of this work is to analyse the development of district administration from institutional and territorial point of view namely in connection with general development of public service and its spatial arrangement. Various types of districts and dissimilarities in judicial and administrative districts from 1848 to 1948 are analysed within the work.

Poděkování

Děkuji vedoucímu práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za poskytnutí konzultací a odborné vedení při zpracování bakalářské práce.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a použitou literaturu jsem citovala.

V Hluku 15. 5. 2005

.....

OBSAH

OBSAH	5
ÚVOD.....	6
1 ÚZEMNÍ VÝVOJ OKRESŮ DO ROKU 1918.....	7
1.1 ZŘÍZENÍ OKRESŮ	7
1.2 ÚZEMNÍ ZMĚNY POLITICKÝCH OKRESŮ.....	8
1.3 SOUDNÍ OKRESY	12
2 VÝVOJ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V OKRESECH DO ROKU 1918	15
2.1 OKRESNÍ SAMOSPRÁVA	15
2.2 OKRESNÍ STÁTNÍ SPRÁVA.....	18
3 ÚZEMNÍ VÝVOJ OKRESŮ V LETECH 1918-1948	24
3.1 VÝVOJ OKRESŮ DO ROKU 1948	24
4 VÝVOJ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1918-1948	28
4.1 OKRESNÍ SAMOSPRÁVA 1918-1939	28
4.2 OKRESNÍ STÁTNÍ SPRÁVA 1918-1939	37
4.3 OKRESNÍ SPRÁVA ZA PROTEKTORÁTU	40
4.4 OKRESNÍ NÁRODNÍ VÝBORY 1915-1948	43
ZÁVĚR.....	46
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	47
SEZNAM TABULEK.....	48

ÚVOD

Okresní úřady se staly významnou součástí politické správy po roce 1848. Byly spojeny se zrušením vrchnostenské správy. Okresní správa byla moderní správou na rozdíl od krajské správy. Smyslem této práce je zanalyzovat vývoj okresní správy z hlediska institucionálního a územního a to v souvislosti s obecným vývojem veřejné správy a jejím prostorovým uspořádáním. V rámci práce jsou rozebírány různé druhy okresů a odlišnosti v okresech soudních a správních od roku 1848 do roku 1948.

1 ÚZEMNÍ VÝVOJ OKRESŮ DO ROKU 1918

1.1 Zřízení okresů

Po revoluci z roku 1848 bylo vládě jasné, že nelze dále odkládat provedení určitých změn ve zřízení a správě říše i jednotlivých korunních zemí, aniž by hrozilo nebezpečí nového výbuchu. Všechny postupně shora vydávané ústavní zákony proto počítaly s rozšířením samosprávy na centrální a krajskou úroveň. Zatímco ústřední zastupitelský sbor se nakonec přes řadu obtíží sešel, krajská samospráva nikdy do života nevstoupila. Po roce 1848 totiž vznikly okresy jako nejnižší orgány státní správy. Souviselo to se zánikem poddanství a tím i vrchnostenské správy na příslušných panstvích (dominiích). Vrchnost vykonávala správu i po postátnění zemských a krajských úřadů, byť pod státním (krajským) dohledem a za státní peníze. Nyní však byl tento stav již nadále neudržitelný. Okresní úřady tedy vznikly pro převzetí pravomocí a zejména úkolů správy vrchnostenské. Okresní úřady vznikly k počátku roku 1850.

Okresy v některých případech měly různý průběh hranic pro správu politickou a pro správu soudní. Jejich počet byl oproti okresům současným dosti vysoký. Představovaly účinný a moderní nástroj státní správy (o čemž svědčí jejich téměř stoletá existence bez zásadnějších úprav) a přitom umožňovaly pokračování v právní kontinuitě jednotlivých poměrně stále nezávislých korunních zemí. Je zajímavé, že ústavní zákon umožňoval, ale přitom výslovně nenařizoval, zřízení okresní samosprávy.

Okresy fungovaly především jako orgány státní správy (samosprávná činnost se omezovala na dohled nad hospodařením a rozdělování peněz). [1]

Okres má jméno ze staroslovanského slova „okrst“ ve významu „kolem“, staročesky „okršlek“; teprve od obrozenecké doby bylo slovo upraveno v „okres“ ve významu obvodu, zřejmě většího než jakými bývaly různé staré Újezdy. Pojmu v tomto významu se použilo hned na počátku novodobé samosprávy pro okresy soudní a brzy i politické. Jako politické obce se měnily i politické okresy; vynucovalo si to větší zalidnění a zintenzivňování výroby včetně dopravy. Změny okresních obvodů i zakládání nových okresů (počínajíc expoziturami) byly prováděny podle příslušných zemských zákonů. Velkou změnu způsobil zákon o organizaci politické správy č. 125/19: Sb. z. a n. a čtená nová opatření po roce 1945 (národní výbor reorganizace veřejné správy). Výjimečně se

užívá názvů okres i **okrsek** (v některých jiných oblastech veřejného života).

Základní správní jednotkou se stala od roku 1849 obec, založená na teritoriálním principu. Obce byly sdruženy do okresů (politických a soudních) a okresy do krajů, v Uhersku do komitátů, resp. speciálních dalších vyšších jednotek.
[2]

1.2 Územní změny politických okresů

Základy nové organizace veřejné správy byly schváleny císařským nařízením z 26. června 1849 a základní územní jednotkou se staly tzv. *politické okresy*. Byly vytvářeny podle jednotných hledisek tak, aby se od sebe zásadně nelišily ani rozlohou, ani počtem obyvatel. Vyššími jednotkami se staly *kraje* a *země*. Nejvyšším orgánem politické správy se stalo *ministerstvo vnitra*.

Čechy byly rozděleny do sedmi krajů (mimo kraje stála Praha) a do 79 politických okresů, z nichž v každém bylo vytvořeno okresní hejtmanství. Morava se dělila na dva kraje a 25 okresních hejtmanství a Slezsko, které bylo opět oddělením od Moravy osamostatněno, tvořilo jeden kraj se sedmi okresními hejtmanstvími. Okresní hejtmanství vytvořené v sídle každého politického okresu bylo *prvoinstančním úřadem politické správy s všeobecnou působností*. V letech 1850-1855 se pro okresní hejtmanství používalo také označení *podkrajský úřad*. V některých obzvláště rozsáhlých politických okresech vznikly i expozitury okresních hejtmanství. Do čela okresního hejtmanství byl postaven úředník s právnickým vzděláním s titulem *okresní hejtman*. Úřad byl organizován monokraticky a ostatní personál, který zpravidla tvořil okresní komisař, sekretář a kancelářský personál a sluhové, byl dán okresnímu hejtmanovi k ruce, za chod úřadu však odpovídal okresní hejtman sám.
[3]

Po obnovení ústavnosti, a zejména po vydání prosincové ústavy z r. 1867 nebylo nadále možné spojení soudnictví se správou. Na podkladě prosincové z 19. května 1868, č. 44 ř. z., vybudován aparát politické správy první a druhé stolice, který natolik odpovídal požadavkům buržoazního státu, že jej prakticky beze změn převzala i předmnichovská republika. Platnost tohoto zákona se vztahovala již jen na západní část

monarchie. Zákon stanovil, že v čele politické správy v královstvích a zemích stojí zemští šéfové, kterým přísluší reprezentace panovníka při slavnostních příležitostech a kteří zastupují vládu proti zemským zastupitelstvům, tj. zemským sněmům. Zákon dále vymezoval pojem *politické správy* tak, že do ní náležejí v zemích všechny záležitosti, které patří v nejvyšší linii do působnosti ministerstev vnitra, kultu a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Vliv zemských šéfů na záležitosti, které byly v nejvyšší stolici v působnosti ministerstev financí a obchodu, měl být určen zvláštními předpisy. Dále se zde stanovilo, že pod vedením zemských šéfů budou záležitosti politické správy vyřizovány zemskými politickými úřady, zeměpanskými okresními politickými úřady a komunálními úřady obcí, které dostaly vlastní statuty. Zemský šéf v Čechách a na Moravě měl užívat označení *místodržitel* a ve Slezsku *zemský prezident*, zemské úřady spravované místodržiteli se i nadále nazývaly místodržitelství a úřady spravované zemskými prezidenty zemské vlády. Každá země měla být rozdělena na politické okresy, které měly zahrnovat dva nebo více okresů z let 1855-1868. Kraje již obnoveny nebyly.

Pravidelným orgánem první instance politické správy se opět stala okresní hejtmanství v čele s okresními hejtmany. Za základ územního členění byla vzata organizace z let 1850-1855, příliš velké politické okresy však byly rozděleny, takže v Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství, na Moravě 30 a Slezsko zůstalo rozděleno na sedm politických okresů. Politický okres se skládal ze dvou i více soudních okresů, ve výjimečných případech se však mohl krýt politický okres s okresem soudním. Velké politické okresy se postupem času dělily, neboť některé z nich měly téměř sto tisíc obyvatel, takže v r. 1908 bylo v Čechách 98, na Moravě 34 a ve Slezsku devět okresních hejtmanství. Města se zvláštním statutem, nebyla do tohoto rozdělení pojata a každé z nich tvořilo zvláštní politický okres. Okresní hejtman sám jediný reprezentoval celý úřad a byl také za jeho chod odpovědný, pouze za pokladní a účetní záležitosti ručili bezprostředně jen berní úředníci a okresní hejtman toliko nepřímě, pokud zanedbal povinný dozor tím, že okresní hejtmanství se opět stala první instancí správy přímých daní a zejména přiřčením některých *odborných agend* se speciálním personálem.

K působnosti okresních hejtmanství zákon z 19. května 1868 stanovil, že do jejich pravomoci patří všechny politické záležitosti, které dříve náležely smíšeným okresním úřadům, pokud nebyly přikázány obecním a okresním zastupitelstvům. Obor působnosti byl tak i po obnovení ústavnosti zásadně upraven nařízením z r. 1853, ale také četnými

dílčími nařízeními pozdějšími. Okresu hejtmanství byla politickými úřady s povšechnou působností a obecně lze říci, že se jejich kompetence vztahovala na trojí okruh záležitostí: na politickou správu v užším smyslu slova, na policii a péči o „blahobyť“ a na spolupůsobení při jednání jiných správních úřadů, a to především úřadů finančních a vojenských, které působily v obvodu hejtmanství. [3]

Na sklonku středověku byly země koruny České typicky stavovským státem, pod hegemonií nejvyšší šlechtické vrstvy. Již ve dvou stoletích vlády Habsburků byla v nich utužena absolutistická monarchie řízená centrálně až k úplnému zániku bývalé svébytnosti českých zemí. V uherském království se veřejnoprávní vztahy vyvíjely jiným směrem. V rámci jednotlivých zemí České koruny byly nižšími správními jednotkami kraje spravované krajskými hejtmany, kteří bývali jmenováni z řad místní šlechty do bezplatné a dočasné funkce; od roku 1751 už i hejtmane byli zeměpanskými úředníky se stálým platem a působištem. Před rokem 1848 bylo krajských hejtmanství v Čechách kromě hl. města Prahy šestnáct, na Moravě šest a ve Slezsku dvě. Základními územně administrativními jednotkami byla jednotlivá panství (patrimonia) a města.

V té době chyběl střední stupeň správy na způsob pozdějších okresních úřadů. Základní administrativní složka zůstávala v rukou vlastníků půdy, pozemkových vrchností, tedy v převážné většině v rukou příslušníků šlechtického stavu; také církevní instituce a svobodná čili královská města měly svůj pozemkový majetek. Výkonným orgánem této patrimoniální správy byly na venkově vrchnostenské úřady, ve městech magistráty. Malý počet lidí osobně svobodných byl spravován zvláštními rychtáři, kteří byli podřízeni přímo krajům.

Konstituční patent z 15. března 1848 byl prvním krokem k přeměně rakouského císařství v konstituční monarchii. V rychlém sledu se po sobě vystřídaly čtyři ústavy, z nichž poslední — z prosince 1867 — přetrvávala beze změny až do roku 1918. Státoprávní postavení jednotlivých českých zemí v nich zůstávalo stejné jako dříve, snahy o užší sepětí a autonomii zemí koruny České po příkladu Uher neuspěly; jen slabou náhradou byly zásady správního dualismu, zakotvené v ústavě z roku 1867. Podle těchto zásad, které byly ústupkem duchu doby, se vedle státních úřadů (okresního hejtmanství, místodržitelství a říšských ministerstev) napříště podílely na správě veřejných věcí souběžně též samosprávné orgány, totiž okresní zastupitelstvo a výbor a zemské zastupitelstvo a výbor s vlastními okruhy působnosti. Země Moravská a Slezská byly již před rokem 1848 spojeny pod společným

guberniem a při tom zůstalo i po reformě správy (místodržitelství v Brně); teprve roku 1868 byly obě země rozděleny, každá pod vlastní zemskou správu.

Jako druhá správní instance byly ustaveny až do roku 1868 kraje. Jejich funkce, počet i rozloha se měnily ze všech administrativních složek nejvíce. Nejprve byl jejich počet redukován na sedm tzv. krajských vlád v Čechách, na dvě na Moravě a jednu ve Slezsku; na ně měla být přenesena většina agendy bývalých gubernií; byly podřízeny přímo ministerstvu vnitra. Základní charakteristiky nového členění obsahuje tabulka č. 1. Záhy se však ukázalo, že správní reforma vytvořená nařízením z 13. 6. 1849 č. 20221 má také své nedostatky, a to zejména ve své územní organizaci, jelikož počet krajů i okresů byl příliš malý. Ve snaze o novou úpravu se nesporně projevil i vliv byrokratického absolutismu ve vrcholném období Bachova režimu. Zásady nové úpravy vyhlásil již císařský patent z 31. 12. 1851, ale reforma byla uskutečněna až v roce 1855. Tentokrát byly krajské vlády nahrazeny znovu krajskými úřady, jejichž počet byl rozšířen v Čechách na 13, na Moravě na 6, ve Slezsku však už nebyl krajský úřad zřízen vůbec.

[2]

Tab. 1 Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech 1850-1855

Kraj, země	Výměra v km ²	Obyvatelstvo 1851		Okresní hejtmanství	Soudní okresy	Katastrální- místní obce	Počet		
		přítomné	na 1 km ²				měst	městysů	vesnic
a	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Budějovický	9 173	567 763	62	9	31	1 303	46	50	2 296
Českolipský	4 178	529 569	126	10	24	688	37	11	1 035
Chebský	7 429	557 830	75	12	34	1 351	77	12	1 535
Jičínský	8 120	835 863	103	16	39	1 393	52	40	2 084
Pardubický	7 504	676 803	90	11	27	1 401	37	55	1 843
Plzeňský	9 346	624 975	67	13	31	1 714	37	45	2 003
Pražský	6 197	474 686	76	8	24	1 069	31	24	1 309
Praha	12	118 405	9 867	1		1	1		
Čechy	51 959	4 385 894	84	80	210	8 920	318	237	12 105
Brněnský	11 544	874 528	76	12	38	1 196	36	123	1 626
Olomoucký	10 686	925 310	87	13	40	1 235	54	58	1 403
Morava	22 230	1 799 838	81	25	78	2 431	90	181	3 029
Slezsko	5 150	438 586	85	7	22	574	27	5	662
České země	79 339	6 624 318	83	112	310	11 925	435	423	15 796

Pramen: Tafeln zur österr. Statistik, roč. 1849/1851 (výsledky konskripce civilního obyvatelstva z roku 1851).

1.3 Soudní okresy

Prvou instancí státní správy se staly po roce 1848 zcela nové okresy, jež spravovalo okresní hejtmanství. Zahrnovaly v první fázi správní reformy dva až tři soudní okresy, jak ukazují tyto údaje: roku 1850 měly Čechy 80 okresních hejtmanství a 210 soudních okresů, Morava 25 a 78, Slezsko 7 a 22. Takový počet zvláště správních okresů zřejmě nepostačoval. Při obzvláště rozsáhlých okresech byly hned od počátku zřízeny expozitury (v Čechách 9, na Moravě 5). Při reformě z roku 1855 došlo k opačnému extrému — v první instanci byly se správními okresy sloučeny okresní soudy a zřízeny smíšené okresní úřady v sídlech okresních soudů. Tak vzniklo v Čechách 208, na Moravě 76 a ve Slezsku 22 správních okresů (viz tab. č. 2). Vedle soudní pravomoci jim náležela též berní agenda a vlastní funkce správní (v tom i funkce policejní) byla podstatně rozšířena.

Ačkoliv po obnově konstitučního života v roce 1860 zanikly politické motivy předchozí úpravy, přežívalo toto zřízení až do konce roku 1867, kdy se řadou základních zákonů nazývaných prosincová ústava dostalo veřejné správě v Předlitavsku, tj. západní části tehdejšího Rakousko-Uherska, té podoby, v jaké přetrvala do roku 1918 a byla převzata nástupnickými státy. Mimo jiné bylo roku 1867 soudnictví zásadně a natrvalo odděleno od vlastní administrativy. V Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství (jejich počet se poněkud zvyšoval až na 98 okresů), na Moravě 30 (34) a ve Slezsku 7 (9); to znamená, že na jeden politický okres připadaly průměrně dva až tři soudní okresy. Obvody samosprávních okresů, které měly určitou vlastní kompetenci vedle státních orgánů, se kryly s hranicemi okresů soudních. Přesuny obyvatelstva nejvíce k uhelným pánvím a k narůstajícím průmyslovým střediskům si vynutily zřizování různých expozitur i nových úřadů.

Císařský patent ze 7. září 1848 zrušil poddanský svazek hlavně selského lidu s platností od 1. dubna 1849. Tím dnem měly zaniknout též patrimoniální úřady s veškerou svou pravomocí. Bylo jasné, že v tak krátké době nelze starou historicky se vyvinuvší správu nahradit novou administrativou. Prodloužením působnosti vrchnostenských orgánů, rychlým vydáním prozatímního obecního zřízení ze 17. března 1849 a usilovnou prací nadšených jednotlivců se podařilo během dvou let v celém Předlitavsku znovu od základů zorganizovat veškeré soudnictví i správu. To vše

by jistě nebyvalo možné, kdyby přesvědčení o nutnosti reformy dosavadního stavu nebylo již dávno uzrálo v řadách mladší, liberálně smýšlející části úřednictva. Původní návrhy, později reakcí potlačené, směřovaly k důslednému uskutečnění občanské samosprávy ve všech stupních prostřednictvím obcí místních, obcí okresních a obcí krajských podle zásady, že „základem svobodného státu je svobodná obec“.

Východiskem nové územní organizace se staly katastrální obce. Jejich obvod měl být hranicí nově ustavené veřejno-správní korporace: místní neboli politické obce. Výjimečně několik malých katastrálních obcí mohlo utvořit jedinou místní obec. Správu obce vedl volený obecní výbor a představenstvo, a to ve dvou směrech působnosti: ve vlastních záležitostech obce, především majetkových, a v přenesené působnosti vykonávané v zastoupení moci státní. Ze všeobecné platnosti obecního zřízení byla vyňata jen některá významná města, kterým bylo dáno zvláštní zřízení — jsou to tzv. statutární města. V českých zemích to byly zpočátku Praha a Liberec, Brno a Olomouc a Opava. Je pozoruhodné, že zásady tohoto obecního zřízení přetrvaly bez velkých změn všechny další reformy ústavní a správní až do roku 1945. Podle dočasných poměrů se měnila hlavně rozsah samosprávné působnosti, také intenzita kontrolní funkce státních orgánů bývala různá. Od počátku až dodnes se projevuje značná tendence obcí rozšiřovat svůj územní rozsah buď přiřazováním jednotlivých osad z jedné obce ke druhé, nebo slučováním několika samostatných obcí.

Bylo by účelné zmínit se na tomto místě také o vývoji v organizaci tehdejšího soudnictví. Zrušením poddanství zanikla též soudní pravomoc pozemkových vrchností (justiciářů) včetně městských magistrátů. Od doby tereziánské příslušela jim jen civilní justice, neboť trestní pravomoc již tehdy převzaly zeměpanské kriminální soudy. Také všechno vyšší soudnictví bylo v rukou vyšší státní moci. V těchto směrech nenastaly po roce 1848 žádné podstatné změny. Katastrální obce byly také základem územní soudní organizace; obce byly sdružovány v soudní okresy, rozsahem menší než okresy správní. Jako druhá instance fungovaly po celou příští dobu soudy krajské či zemské (zůstaly v platnosti i po zrušení krajských úřadů), jako třetí instance vrchní zemské soudy, a konečně nejvyšší soudní dvůr ve Vídni.

Tab. č. 2 Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech 1855-1867

Kraj, Země	Výměra	Obyvatelstvo 1857		Smišené okresní úřady	Katastrální- místní obce	Počet		
	v km ²	přítomné	na 1 km ²			měst	městysů	vesnic
A	1	2	3	4	5	6	7	8
Budějovice	4 539	269 959	59	15	478	12	30	974
Čáslav	3 948	354 677	86	14	794	19	35	1 015
Cheb	4 365	352 195	84	19	752	43	9	883
Chrudim	3 357	351 269	104	12	571	25	10	801
Jičín	2 977	334 897	112	16	515	25	7	708
Hradec Králové	2 967	340 792	115	13	522	24	17	759
Litoměřice	3 159	411 391	130	19	614	32	12	880
Boleslav	3 587	402 969	112	17	523	29	7	938
Písek	4 455	298 843	67	13	796	19	19	1 001
Plzeň	4 950	358 617	60	18	928	35	11	1 059
Praha	5 850	513 026	80	20	996	26	32	1 274
Tábor	4 633	334 548	72	16	825	29	31	1 321
Zatec	3 160	239 754	76	15	605	36	3	661
Hl. m. Praha	12	142 588	11 890	1	1	1		
Čechy	51 959	4 705 525	91	208	8 920	355	223	12 274
Brno	4 753	466 570	90	18	737	16	54	684
Jihlava	3 090	219 046	71	8	562	10	30	545
Nový Jičín	3 188	261 539	82	13	357	19	11	340
Olomouc	4 351	434 818	100	17	682	20	26	732
Hradiště	3 741	291 501	78	12	419	17	28	381
Znojmo	3 073	193 620	63	9	388	7	42	345
Morava	22	1 867 094	84	77	3 145	89	191	3 027
Slezsko	5 122	443 912	87	23	(574)	26	6	669
České země	79	7 016 531	88	308	(12 639)	470	420	15 970
	277							

Pramen: Tafeln zur österr. Statistik, roč. 1855/1857 (civilní obyvatelstvo podle sčítání lidu z 31. 10. 1857)

2 VÝVOJ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V OKRESECH DO ROKU 1918

2.1 Okresní samospráva v Čechách

Středním stupněm územní samosprávy byly okresy. Předem je však třeba upozornit, že okresní samospráva se vytvářela pouze v Čechách. Na základě zemského zákona z 25. července 1864, č. 27 z. z., byla ve všech sídlech okresních úřadů zřízena okresní zastupitelstva, která měla od 18 do 36 členů. Volilo se na dobu tří let. Ze svého středu si okresní zastupitelstvo na celé volební období volilo starostu, k jehož volbě bylo třeba císařského potvrzení, a okresní výbor. Mimo to mělo zastupitelstvo právo usnášet se na zřízení potřebných úředníků a sluhů. Okresní výbor se skládal ze starosty a šesti členů. Byl orgánem výkonným, zastupujícím okres navenek. Na Moravě a ve Slezsku byla sice okresní samospráva rovněž uzákoněna, k jejímu vytvoření však nikdy nedošlo. Chabou náhradou byly tzv. okresní silniční výbory, pro správu okresních silnic.

[7]

Rámcový obecní zákon z r. 1862 dal možnost zřizovat obce vyššího druhu - okresní, župní a krajské. Pokud jde o okresy, jejich obvod souhlasil s obvody okresní správy smíšené. Když pak došlo k oddělení správy od soudnictví, změnil se i vztah územních obvodů okresních orgánů samosprávných a zeměpanských. Zatímco samosprávné sledovaly obvod soudu, byly obvody zeměpanských okresů podstatně větší.

Samosprávný okres měl rovněž povahu územní korporace (právnícké osoby) obdobné místní obci. Do působnosti okresní samosprávy patřila především správa hospodářská, silniční, hospodářské záložny, dále správa zdravotní, zřizování a vydržování ústavů peněžních, zdravotních a dobročinných, spořitelen, pojišťoven apod. Přenesená působnost okresů se týkala zvláště ubytování vojska, jeho zásobování, opatrování koní při mobilizaci zdravotní péče proti nakažlivým chorobám apod. Poměrně široká byla samostatná působnost okresního zastupitelstva. Zahrnovala všeobecnou působnost v záležitostech okresních i obecních. Na Moravě, ač tam byl přijat zákon o okresní samosprávě nebyl proveden. Ve Slezsku pak podobný zákon byl sice přijat, ale jeho provedení bylo odloženo. Jedinými zeměmi Předlitavská, kde existovala okresní samospráva byly Čechy, Halič a Štýrsko.

Obdobně jako v obcích i v okresech fungoval okresní starosta, okresní výbor a okresní zastupitelstvo. Funkční období bylo rovněž tříleté a počet členů zastupitelstva závisel na počtu obyvatel okresu:

do 20 000 obyvatel to bylo 18 členů

do 30 000 obyvatel to bylo 24 členů

do 40 000 obyvatel to bylo 30 členů,

nad 40 000 obyvatel to bylo 36 členů.

Starosta byl volen zastupitelstvem a musel být potvrzen císařem. Podobně byl volen i okresní výbor, skládající se ze starosty a šesti členů. Okresní výbor byl výkonným orgánem zastupitelstva a zastupoval spolu se starostou okres navenek. [4]

Možnost zřídit orgány *okresní samosprávy* byla dána rámcovým říšským obecním zákonem z r. 1862. V Čechách byla okresní samospráva aktivována zemským zákonem z r. 1864. Orgány okresní samosprávy byla okresní zastupitelstva, složená podle počtu obyvatel z 18 až 36 členů a volená na tři roky, která ze svého středu vybírala okresního starostu, k jehož volbě bylo zapotřebí císařského potvrzení, a okresní výbor; ten se skládal z okresního starosty a ze šesti členů. Do okresního zastupitelstva se volilo podobně jako do zemských sněmů podle zásady zastoupení zájmů. Jeho členy byli 1. zástupci velkostatku, 2. zástupci průmyslu a obchodu (volili zde podnikatelé, kteří platili aspoň 100 zl. přímých daní ročně), 3. zástupci měst, městysů a průmyslových míst a 4. zástupci venkovských obcí. Každá skupina zastoupená v okresním zastupitelstvu volila jednoho člena okresního výboru a zbývající členy volilo plné shromáždění. Ve třetí skupině vykonávali volbu členové obecních zastupitelstev a ve čtvrté skupině volili obecní představení a kromě toho z každé obce jeden člen vyslaný obecním výborem. Okresní zastupitelstva byla zřízena ve všech sídlech okresních úřadů. K reorganizaci politické správy v r. 1868, kdy byly zřízeny velké politické okresy, nebylo přes snahy vlády z počátku 80. let přihlédnuto, takže poté zpravidla v jednom politickém okrese působilo několik okresních zastupitelstev.

Okresní výbor byl výkonným orgánem, který zastupoval okres navenek. Pracoval podle instrukce dané mu okresním zastupitelstvem, kterému také odpovídal za svou činnost a pro jehož usnesení, která prováděl, konal přípravné práce. Okresní výbor však

působil do jisté míry i samostatně, zejména pokud šlo o některé okresní záležitosti, a byl služebním úřadem všech zaměstnanců *zastupitelského okresu*.

Okruh věcné působnosti zastupitelského okresu byl široký. Zahrnoval všechny vnitřní záležitosti, které se týkaly společného prospěchu okresu a jeho příslušníků, a dělil se opět na samostatnou a přenesenou působnost. Na rozdíl od obcí byl okruh *přenesené působnosti* zastupitelských okresů vcelku nevýznamný a omezoval se na výkon některých záležitostí vojenské správy, jako byla péče o ubytování vojska a o přípravek, opatrování koní v případě mobilizace aj., dále justiční správy a správy finanční. *Samostatný obor působnosti* je možno rozdělit na všeobecnou působnost v obecních záležitostech a na působnost v okresních záležitostech. *V oboru všeobecné působnosti* mohlo okresní zastupitelstvo podávat dobrozdání vládě a zemskému zastupitelstvu a mělo právo činit jim návrhy. Zkoumalo rozpočty a účty správy okresu a okresních ústavů, ukládalo okresní přírázky, uzavíralo půjčky a ustanovovalo úředníky a služebníky. *Působnost v obecních záležitostech* spočívala v tom, že okresní zastupitelstvo mělo schvalovací moc v jednáních o spojení obcí, o změně jejich hranic a rozvržení obecních přírážek a přihlíželo k tomu, aby se zachovalo neztenčeno kmenové obecní jmění a obecní statek. Jako druhé stolici mu náležela rozhodovací moc pro celý obor samostatné působnosti obcí a disciplinární moc nad obecními představenstvy. *V okresních záležitostech* spravovalo okresní zastupitelstvo okresní jmění a dohlíželo na okresní ústavy, připravovalo rozpočty a výroční účty a zastupovalo okres navenek.

Zastupitelské okresy zřizovaly pro zajišťování výkonu samostatné působnosti celou řadu fondů a ústavů, a to zejména sociálních a humanitních, jako byly sirotčince, chorobince, nemocnice, dětské útulky aj. Okresy nabývaly i značných majetkových hodnot a svou hospodářskou činnost rozvíjely jak kapitálovou účastí v obchodních, popř. v akciových společnostech, tak i samostatným výdělečným podnikáním; zřizovaly okresní lomy a štěrkovny apod. Do působnosti okresních zastupitelstev náleželo i zřizování a udržování okresních silnic, péče o zdravotnictví, péče o chudinství (podle zákona z r. 1895 byly okresy povinny zřizovat okresní stravovny pro podporu osob hledajících práci, které se staly základem okresních zprostředkovatelen práce), o výchovu zanedbané mládeže, o povznesení hmotného blahobytu (sem spadalo zřizování i okresních spořitelů a pojišťoven a od r. 1882 okresních hospodářských záložen, které vznikly z kontribučních obilních sýpek a z peněžních obilních fondů aj.), o zdárný vývoj

dobytkářství (udělováním podpor na zušlechtění chovu dobytka, zřizováním pojišťoven proti škodě z pádu dobytka, ustanovováním okresních zvěrolékařů) apod. Dohled na okresní zastupitelstva vykonával zemský výbor a současně orgány státní správy.

Slezský zemský sněm přijal zákon o okresní samosprávě již r. 1863, jeho výkon však byl odložen a okresní samospráva se zde nekonstituovala. Na Moravě se české buržoazii a konzervativní šlechtě podařilo prosadit zákon o okresní samosprávě teprve r. 1871, ani zde se však okresní samospráva pro odpor německých liberálů neuskutečnila.

Nedostatečnou náhradou okresní samosprávy se *na Moravě a ve Slezsku* staly okresní silniční výbory. Zřizování a vydržování okresních silnic zde bylo uloženo *silničním konkurenčním okresům*, které se shodovaly se soudními okresy; vyňata byla města se zvláštním statutem. Provádění staveb a veškerá technická a hospodářská správa okresních silnic příslušely okresnímu silničnímu výboru jako samosprávnému orgánu. Skládal se z jedenácti členů a šesti náhradníků a byl volen na šest roků. Byl složen ze zástupců čtyř stejných zájmových skupin jako okresní zastupitelstva v Čechách a volil ze svého středu předsedu a náměstka předsedy. Předseda byl výkonným orgánem výboru a řídil záležitosti okresních silnic. Za své úřadování byl odpovědný okresnímu silničnímu výboru a zemskému výboru, kterému příslušel vrchní dohled na zřizování a spravování okresních silnic a kontrola.

[3]

2.2 Okresní státní správa

Kořeny, z nichž vzešel moderní systém veřejné správy, sahají do poloviny 18. století, kdy tzv. policejní „pečovatelský“ stát (označovaný někdy též jako stát absolutistický), přistoupil postupně k přebudování stávajících institucí tak, aby odpovídaly jeho potřebám regulovat sociální procesy, do nichž ve stále zvýšené míře zasahoval. Změny v tomto směru byly u nás zahájeny v období vlády Marie Terezie a pokračovaly i za jejích nástupců. Dotčena přitom byla především soustava ústředních orgánů, což souviselo s procesem centralizace monarchie, stranou však nezůstaly ani složky nižší, na úrovni zemí. Třebaže po roce 1848 došlo ke posunům mnohem závažnějším, stavělo se při nich mnohdy na základech, vytvořených ještě v předchozím století.

K prvním aktům, reagujícím na vídeňské povstání v březnu 1848 patřilo Nejvyšší rozhodnutí ze 17. 3. 1848, jímž došlo k nové organizaci ústředních orgánů státní správy. Dosavadní ústřední orgány zvané dikasteria nahradila resortní ministerstva (např. války, financí, zahraničních věcí). Podle něj měl ministry jmenovat panovník, ale současně měli být jednotlivě i kolegiálně odpovědní říšské radě a říšskému zastupitelstvu, tedy nejvyšším zastupitelským orgánům, které měly být zřízeny. Nová ministerstva byla založena na principu monokratického rozhodování.

Tento stav však netrval dlouho. Již v srpnu 1850 byla odpovědnost ministrů zrušena a nadále je nejen jmenoval a odvolával, ale i jejich činnost kontroloval pouze panovník. Vláda, jakožto kolegiální orgán složený z ministrů a přijímající rozhodnutí byla v podstatě zrušena a ministři se stali toliko výkonnými úředníky císaře.

Pokud jde o územní správu, začaly se přeměny uskutečňovat prakticky až v roce 1849, kdy revoluce byla na ústupu. V březnu 1849 byla vyhlášena oktrojovaná ústava, zvaná též Stadiónová, na níž navázalo, císařského rozhodnutí z června 1849, kterým byla upravena organizace veřejné správy (v život vstoupilo 1. ledna příštího roku). Třebaže se tak dělo v atmosféře nastupujícího neoabsolutismu, pro který bylo příznačné omezení, resp. potlačení občanských a politických svobod bylo ještě poznamenáno i dozvuky předchozí éry konstitucionalismu.

Státní (tzv. politická) správa, byla vytvořena na úrovni zemí, krajů a okresů. Tvůrci tohoto uspořádání dosáhli podstatné centralizace tím, že výkon správy přenesli do značné míry na nižší jednotky než země, přičemž současně rozhodující agendu koncentrovali u ústředních orgánů.

Na úrovni zemí zastupoval panovníka místodržitel. Zpočátku bylo jeho postavení spíše méně významné, představoval jakousi instanci mezi ministerstvem vnitra a krajskými vládami, měl zastupovat vládu na zemském sněmu, řídil státní policii atd. Podstatně větší význam měly v tomto uspořádání kraje a okresy.

Reformou v roce 1855 bylo ovšem postavení krajských úřadů oslabeno a to jak pokud šlo o okresní úřady (např. jen výjimečně jim náleželo rozhodování ve druhé instanci vůči aktům okresních úřadů), tak ve vztahu k zemským místodržitelstvím. Největší rozsah působností jim byl zachován v oblasti daňové. V této době bylo totiž

již zažeháno nebezpečí rozpadu monarchie, které vycházelo právě ze zemí. V čele krajského úřadu stál nyní krajský představený, jehož zastupoval krajský komisař.

S ohledem na provedené reformy se existence krajů a krajských orgánů stále více ukazovala jako faktor ještě více zatěžující beztak těžkopádně fungující systém veřejné správy. Proto bylo nakonec rozhodnuto o jejich zrušení. Nejprve se tak stalo na v roce 1860 na Moravě a o dva roky později v Čechách, definitivně však zanikly až v roce 1868.

Nejnižší článek politické správy představovaly okresy. Správu zde vykonávala okresní hejtmanskost (někdy byly označovány jako podkrajské úřady), v čele s okresním hejtmánem. Na rozdíl od předchozího uspořádání (tj. do roku 1849), kdy se u téhož orgánu soustřeďovala agenda soudní i správní, představovala okresní hejtmanskost až do zmíněné Bachovy reformy z poloviny 50. let orgán výlučně správní, soudnictví od něj bylo odděleno.

Do působnosti okresního hejtmanskost, v jehož čele byl okresní hejtmán, náležela naprostá většina agendy státní správy, jak tzv. policejní, tak pečovatelské, počínaje evidencí obyvatelstva a vedení matrik, přes některé záležitosti vojenské, věci bezpečnostní, školské, církevní, fiskální, sociální péče, udržování cest, až po záležitosti tiskové a spolkové. Byly též I. instancí pro některé daně.

Ovšem již tzv. silvestrovskými patenty z 31. 12. 1851, které byly právním potvrzením definitivního konce éry konstitucionalismu a nástupu neoabsolutismu, došlo k opětovnému spojení okresních soudů a okresních hejtmanskost a faktickému vzniku tzv. smíšených okresů, třebaže vlastní reorganizace státní správy byla provedena až v roce 1855. Je ovšem třeba zmínit, že toto spojení mělo ráz spíše formální a obě agendy byly v rámci téhož úřadu vždy vykonávány samostatně, zvláštními úředníky.

Působnost okresních úřadů, v jejichž čele stáli nyní tzv. okresní představení, zahrnovala nadále prakticky všechny sféry státní správy. Vedle těch, které vykonávaly dosud je možno dále zmínit věci živnostenské, zdravotní policie a zdravotní péče, věci pracovněprávní, manželské, staraly se o některé veřejné budovy atd. Náležely jim také úkoly při udržování veřejného pořádku a bezpečnosti a za tímto účelem disponovaly četnictvem. Zúžena byla naproti tomu jejich působnost v otázkách

daňových. Další agendy na ně byly přeneseny v roce 1860 z krajských orgánů.
[5]

Další vývoj státní správy byl značně složitý. Odrážely se v něm zejména změny ústavního systému. Rozhodující byl až okamžik rakousko-uherského vyrovnání v roce 1867. Základem nové organizace státní správy se tehdy stal článek 3. státního základního zákona o moci vládní a výkonné z 21. prosince 1867, podle něhož císař vykonává vládní moc prostřednictvím zodpovědných ministrů a podřízených jim úředníků a zřízců, a článek 14. státního základního zákona o moci soudcovské z téhož dne, podle něhož bylo soudnictví od roku 1868 ve všech instancích zásadně odděleno od správy. Na tomto základě bylo vybudováno ústrojí politické správy první a druhé stolice zákonem ze dne 19. května 1868 č. 44 ř. z.

Pravidelným orgánem 1. instance se stala okresní hejtmanství. Obvod působnosti každého okresního hejtmanství se nazýval politický okres. Čechy byly tímto nařízením rozděleny na 89 okresních hejtmanství, Morava na 30 okresních hejtmanství a Slezsko na 7. V čele každého okresního hejtmanství stál okresní hejtman, který sám jediný reprezentoval celý úřad a sám byl za všechno úřadování jemu podřízených úředníků zodpovědný. Působnost okresních hejtmanství byla velmi rozsáhlá. V zásadě je možno říci, že se vztahovala na trojí okruh působnosti: na politickou správu v užším slova smyslu, dále na policii a péči o "blahobyt" a konečně na spolupůsobení při jednání jiných správních úřadů, především finančních a vojenských.
[7]

Schéma organizace rakouské politické správy v letech 1850-1855

<u>Ministerstvo vnitra</u>
<u>Zemský místodržitel</u> Zemské místodržitelství
<u>Krajský prezident</u> Krajská vláda
<u>Okresní hejtman</u> Okresní hejtmanství

Schéma organizace rakouské politické správy v letech 1855-1861

<u>Ministerstvo vnitra</u>
<u>Místodržitel</u> Zemské místodržitelství
<u>Krajský představený</u> Krajský úřad
<u>Okresní představený</u> Okresní úřad

Schéma organizace rakouské politické správy v letech 1862-1867

<u>Ministerstvo vnitra</u>
<u>Místodržitel (zemský prezident)</u> Zemské místodržitelství (zemský vláda)
<u>Okresní hejtman</u> Okresní hejtmanskost

Schéma organizace rakouské politické správy v letech 1868-1918

<u>Ministerstvo vnitra</u>
<u>Místodržitel</u> Zemské místodržitelství
<u>Okresní představený</u> Okresní úřad

3 ÚZEMNÍ VÝVOJ OKRESŮ V LETECH 1918-1948

3.1 Vývoj okresů do roku 1948

Československá republika při svém vzniku převzala obě dosavadní správní soustavy beze změny, jednak pro zachování právní kontinuity, jednak i proto, že se osvědčily a vžíly jak v českých zemích, tak na Slovensku. K budování jednotné moderní veřejné správy bylo však zapotřebí vytvořit nejen jednotnou organizaci, ale přetvořit i celou soustavu veřejné správy, resp. odstranit dvoukolejnost organizace veřejné správy v českých zemích (politickou správu vykonávaly vedle sebe byrokratické orgány státní správy a orgány samosprávy) a municipální autonomní samosprávu na Slovensku.

Kromě úpravy zastaralého volebního řádu do obcí, novely k obecnímu zřízení z roku 1919 a státní ústavy z roku 1920 byl prvním rozhodným krokem k unifikaci veřejné správy teprve župní zákon z 29. února 1920 č. 126 Sb. z. a n.; avšak po mnohém váhání vstoupil v platnost až 1. ledna 1923 vládním nařízením z 26. října 1922 č. 310/1922 Sb. z. a n., a to jen na Slovensku. Po několik dalších let stály pak vedle sebe dokonce tři systémy: v českých zemích podle ústavy z roku 1867, na Slovensku nové župní zřízení a na Podkarpatské Rusi starý uherský řád.

Českým zemím by byl přinesl župní zákon mnohem pronikavější změnu než Slovensku, kde nové župy jenom nahradily původní komitáty s jejich tisíciletou nepřetržitou tradicí. V českých zemích měly být zrušeny zemské politické správy (podle nové terminologie) a na jejich místo mělo nastoupit 15 župních úřadů s 328 úřady okresní politické správy (kromě hlavního města Prahy). Hranice mezi Čechami a Moravou byla zachována, Opavsko však bylo přičleněno k moravským župám. Po padesát let diskutovaný problém, zda vyšším článkem nad okresy mají být země či kraje, odsunutí župního zákona znovu rozhodlo ve prospěch zemí.

Postupem času byly na území celého státu vytvořeny podmínky pro jednotný systém politické správy uskutečněný zákonem č. 125 Sb. z. a n. ze dne 14. července 1927, o organizaci politické správy. S účinností od 1. července 1928 byly župy zrušeny a zemské úřady v Praze, Brně, Ostravě a Bratislavě řídily okresy přímo. V čele každé

země byl zemský prezident, zemské zastupitelstvo a zemský výbor s příslušným zemským úřadem. Slovensko tak sice pozbylo svých žup, ale mělo poprvé v historii svou územní organizaci na úrovni země ve svém krajinském úřadu. Samosprávné orgány v českých zemích a okresech pozbyly povahy samostatné veřejnoprávní korporace a staly se součástí zemských a okresních úřadů. V tomto rámci jim byla zachována dosavadní působnost; musely ji však vykonávat prostřednictvím zemských, popřípadě okresních zastupitelstev a výborů.

Jednotlivé země se od roku 1928 dělily na okresy řízené okresními úřady, jichž bylo v zemi České 103, v zemi Moravskoslezské 45, v krajině Slovenské 79 a v zemi Podkarpatoruské 12. Počet statutárních měst byl snížen, v českých zemích jimi zůstaly (s pravomocí rovnou okresnímu úřadu) jen hlavní město Praha, Liberec, Brno, Olomouc a Opava, na Slovensku Bratislava a Košice. Okruh působnosti okresních úřadů se nezměnil. Také pravomoc orgánů obecní samosprávy zůstávala stejná. Jejich funkčními složkami, vesměs volenými obyvatelstvem obce, byly obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a jeho náměstek. S rostoucím politickým napětím před rokem 1938 vzrůstalo zasahování státní správy do řízení obcí, jež mohlo přejít na vládního komisaře nebo správní komisi, jestliže zemský úřad rozpustil obecní zastupitelstvo.

Změny, ke kterým došlo v hranicích Československé republiky a v její správní struktuře od 29. září 1938 do 9. května 1945 a které nebyly platné ani podle mezinárodního práva, ani podle tehdejší ústavy státu, nejsou zde uváděny. Tuto skutečnost neplatnosti změn z let 1938—1945 potvrdil mj. i dekret prezidenta republiky ze dne 27. října 1945 č. 121/1945 Sb. z. a n. o územní organizaci správy, kterým se obnovila platnost dřívějšího zemského zřízení v jeho dosavadních složkách: zemích, okresech a obcích. Nebyly však již obnoveny osady jako útvary územní samosprávy; za statutární město bylo vyhlášeno hlavní město Praha a města Liberec, Plzeň, Brno, Olomouc, Opava a Moravská Ostrava, Bratislava a Košice. Před tím se nařízením předsednictva Slovenské národní rady o určování obvodů a sídel některých okresů ze 6. března 1945 č. 9Sb. SNR obnovily na Slovensku okresy podle předválečného stavu.

Uvedené správní úřady trvaly tedy prozatím dále, ale podstatně se změnily jejich výkonné orgány, neboli na jejich místo nastoupily národní výbory podle ústavního dekretu prezidenta republiky ze 4. prosince 1944 č. 18 Úředního věstníku

československého (vyhlášen po doplnění ve vyhlášce č. 45/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů). Na osvobozeném území a postupně všude měly být ustaveny jakožto orgány státní správy místní, okresní a zemské národní výbory, v poslední instanci podřízené vládě. Na rozdíl od roku 1918, kdy národní výbory vedle dosavadních správních úřadů působily jen krátce, od roku 1945 se staly rozhodujícími orgány lidové vlády a správy a tím trvalou formou státního zřízení.

Revoluční změny naší společnosti v letech po válce se projeví v oblasti státní výkonné moci hlavně ve dvojím směru: změnil se od základu poměr volené a úřednické složky správních orgánů, protože rozhodování v národních výborech připadlo voleným zástupcům lidu, kteří řídí práci stálých zaměstnanců, a změnil se pronikavě též rozsah působnosti veřejné správy, která z tradiční péče o veřejný pořádek zabezpečuje dnes prostřednictvím národních výborů podle státního plánu rozvoje a státního rozpočtu komplexní rozvoj hospodářství a kultury krajů, okresů, měst a vesnic (zákon č. 69/1967, o národních výborech, pro ČSR ve znění zákona č. 28/1972 Sb., pro SSR ve znění zákona č. 27/1972 Sb., o národních výborech).

V této souvislosti se postupně měnil a mění také systém územního rozložení státní moci. Největší změnu v uspořádání organizace veřejné správy přinesl zákon č. 280/1948 Sb., ze dne 21. prosince 1948, o krajském zřízení. [2]

Tab. č. 3 Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech

1921-1927

Župa, země	Výměra v km ²	Obyvatelstvo 15. 2. 1921		Počet	
		přítomné	na 1 km ²	okresů	obcí
a	1	2	3	4	5
Hl. m. Praha	172	676 657	3 934	1	1
I. Praha	11 597	1 065 115	92	42	1 858
II. Pardubice	3 980	478 315	120	15	648
III. Hradec Králové	3 678	506 756	138	21	684
IV. Mladá Boleslav	4 906	735 817	150	26	827
V. Česká Lípa	3 240	566 111	175	19	567
VI. Louny	4 509	785 725	174	23	724
VII. Karlovy Vary	4 058	536 309	132	20	628
VIII. Plzeň	8 399	756 891	90	31	1 271
IX. České Budějovice	7 524	562 886	75	25	902
X. Jihlava	5 409	432 081	80	17	709
XI. Brno	5 247	756 083	144	20	768
XII. Olomouc	6 803	804 679	118	28	907
XIII. Uherské Hradiště	3 394	378 822	112	12	320
XIV. Moravská Ostrava	4 613	653 304	142	22	496
XXI. Český Těšín	1 273	310 183	244	6	125
České země	78 802	10 005 734	127	328	11 435
XV. Bratislava	7 965	728 958	92	16	517
XVI. Nitra	5 794	441 064	76	9	440
XVII. Martin	6 721	410 942	61	13	480
XVIII. Zvolen	9 769	507 773	52	13	627
XIX. Liptovský Mikuláš	7 283	308 732	42	12	415
XX. Košice	11 372	599 579	53	18	994
Slovensko	48 904	2 997 048	61	81	3 473
Celkem	127 706	13 002 782	102	409	14 908

4 VÝVOJ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ OKRESNÍCH ORGÁNŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1918-1948

4.1 Okresní samospráva 1918-1939

29. února 1920 byl vydán zákon č. 126/1920 Sb. O zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Oddíl I. popisuje vnitřní správu v Československé republice, které okresní úřady jsou podřízeny župním úřadům, že okresní úřady vykonávají ve svém obvodu vnitřní správu, která podle dosud platných předpisů příslušela v Čechách okresním hejtmanstvím a zastupitelským okresům, na Moravě a Slezsku okresním hejtmanstvím a silničním výborům. Oddíl II. řeší zrušení dosavadních úřadů a korporací. Další oddíly zákona řeší složení okresních výborů, působnost okresního výboru - hospodářskou, pomocnou, ve správním soudnictví, poradní. Avšak po mnohém váhání vstoupil v platnost až 1. ledna 1923 vládním nařízením z 26. října 1922 č. 310/1922 Sb. z. a n., a to jen na Slovensku. Po několik dalších let stály pak vedle sebe dokonce tři systémy: v českých zemích podle ústavy z roku 1867, na Slovensku nové župní zřízení a na Podkarpatské Rusi starý uherský řád.

Dne 14. dubna 1920 byl vydán zákon č. 330/1920 Sb. O volbách župních zastupitelstev a okresních výborů. Tento zákon byl doplněn zákonem č. 126/1927 O volbách do zemských a okresních zastupitelstev. Dne 21. září 1922 bylo vydáno Nařízení vlády republiky Československé č. 290/1922 Sb., kterým byl vydán jednací řád pro župní a okresní úřady. [10]

Zákon o organizaci politické správy měl nabýt účinnosti na celém území československého státu od 1.července 1928, tedy přibližně za rok po jeho vydání. Vláda a ministerstvo vnitra také velmi brzy zahájily přípravy k jeho realizaci. Proto již z 18.července 1927 pochází výnos ministerstva vnitra, který vyzývá zemské správy politické v Praze, Brně a Opavě, oddělení ministerstva vnitra v Bratislavě a Civilní správu Podkarpatské Rusi v Užhorodě, aby podaly zprávy a návrhy týkající se určení obvodů a sídel okresních úřadů. Zároveň byly na ministerstvu vnitra činěny rozsáhlé přípravy k zajištění zavedení zemského zřízení jak po stránce věcné, tak personální. Výsledkem toho byl mimo jiné oběžník ministerstva politickým správám z

20. prosince 1927 v němž byla uvedena řada instrukcí obsahující úkoly jež bylo nutné splnit nejpozději do konce února 1928.

Celá příprava realizace organizačního zákona se však ukázala podstatně komplikovanější než se zpočátku předpokládalo a tak od 1. července 1928 mohl zákon vstoupit v platnost jen na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Na odložení realizace měly zásluhu i některé politické strany, které se snažily dosáhnout oddálení jeho účinnosti. Toho byla mimo jiné i důkazem rezoluce ze sjezdu zástupců měst, samosprávných okresů a silničních výborů z 27. září 1928 v níž bylo požadováno odložení reformy a zároveň upozorněno, aby v případě, že přece k zavedení nového zemského zřízení dojde, bylo nejprve vytvořeno zemské zastupitelstvo, které by sesbíralo a prozkoumalo veškerý materiál a shromáždilo všechny věcné předpoklady a podmínky pro vyměření obvodů příštích okresů. Současní účastníci sjezdu trvali na tom, aby ve všech sídlech současných samosprávných okresů byly zřízeny okresní úřady.

Přes všechny obtíže se nakonec podařilo organizační zákon realizovat v českých zemích od 1. prosince 1928.

Nižšími správními jednotkami se staly okresy jejichž obvody a sídla určila vládní nařízení č.93 a 174/1928 Sb. Města se zvláštními statuty a s regulovaným magistrátem začala vykonávat ve svém obvodu podle svých zřízení rovněž působnost okresního úřadu. Zároveň však vláda byla zmocněna k tomu aby statutární města mohla podrobit všeobecně platným obecním zřízením a města s regulovaným magistrátem prohlásila za velké obce.

Okresní úřady začaly vykonávat ve svém obvodu správu, jež podle, do té doby platných předpisů, příslušela v Čechách okresním politickým správám, jejich přednostům, zastupitelským okresům, na Moravě a ve Slezsku rovněž okresním politickým správám a silničním výborům, na Slovensku okresním úřadům, okresním náčelníkům a okresním výborům, konečně na Podkarpatské Rusi služnovským úřadům a jejich přednostům, jakož i působnost, která byla zvláštními předpisy přikázána okresním úřadům. Zároveň byla vláda zmocněna, aby některé záležitosti, jež patřily služnovským úřadům na Podkarpatské Rusi svěřila úřadům jiným. Ustanovení o Podkarpatské Rusi bylo do zákona zakotveno vzhledem k organizaci politické správy na tomto území a vzhledem k vládnímu nařízení č.113/1923 Sb.

jímž byla prozatímně upravena příslušnost administrativních úřadů na Podkarpatské Rusi.

V § 8 organizačního zákona byla vláda zmocněna k přenesení některých záležitostí, jež spadaly do působnosti:

1. okresních úřadů na úřady zemské a naopak,
2. okresních zastupitelstev nebo výborů na zemská zastupitelstva nebo výboru, případně naopak,
3. zemských úřadů nebo zastupitelstev na ministerstvo nebo naopak .

Tato možnost však byla omezena jednak časově na dobu osmi let od účinnosti zákona a jednak bylo nutné, aby příslušná nařízení byla předložena ke schválení oběma sněmovnám Národního shromáždění, a to do čtyř týdnů od nejbližší jejich schůze. V případě, že jedna ze sněmoven odepřela nařízení schválit, pozbylo platnost.

V každém správním obvodu bylo zřízeno zemské zastupitelstvo, které čítalo v Čechách 120 členů, na Moravě a Slezsku 60, na Slovensku 54 a na Podkarpatské Rusi 18. Dvě třetiny členů zemského zastupitelstva byly voleny a jedna třetina jmenována vládou z řad tzv. odborníků. Jmenování části zastupitelstva se stalo jednou z nejkritizovanější částí celého zákona. Podle oficiálního zdůvodnění se jmenováním tzv. odborníků měla poskytnout možnost zastoupení i těch kruhu, „které při všeobecném právu hlasovacím stěží dobyly by mandátu“, které však v zájmu korporace, jejímiž členy jsou jmenováni, v zastupitelstvu nutně musí být zastoupeni, jednak proto, aby se s důležitým odvětvím národohospodářským v zemi a okrese dostalo vůbec zastoupení, jednak proto, aby v zemských i okresních zastupitelstvech v zájmu obyvatelstva a v zájmu země i okresu spolupůsobiti mohli svojí odborností občané, kteří jsou uznanými odborníky v otázkách právních, finančních, národohospodářských, sociálních aj.

Přestože, ustanovením o jmenování tzv. odborníků měla být zdůrazněna apolitičnost zemských a okresních sborů, ve skutečnosti se jejich výběr prováděl podle politického klíče a jmenování členové museli před volbami okresních a zemských výborů vydat prohlášení, se kterou volební skupinou budou postupovat, jinak byli z výkonu volby těchto sborů vyloučeni.

Členové zemských a okresních zastupitelstev byli voleni a jmenováni na dobu šesti let. Volby se konaly podle zákona č. 126/1927 Sb., ve kterém bylo aktivní volební právo stanoveno na 24 let s podmínkou jednorozhodného pobytu v příslušné zemi nebo okresu, pasivní volební právo předpokládalo věk 30 let a dvouletý pobyt. Oproti volebnímu právu do parlamentu došlo k výraznému zhoršení. Zvýšila se nejen věková hranice, ale i cenzus pobytu. Vládní návrh zákona tuto skutečnost zdůvodňoval několika argumenty. Především se poukazovalo na to, že do působnosti zemského zastupitelstva patřily záležitosti týkající se zemského hospodářství, kultury, dopravy, zdravotnictví atd., přičemž zároveň tento orgán byl poradním sborem.

Nižšími správními jednotkami byla okresní hejtmanství v čele s okresním hejtmanem (náčelníkem), který byl obdobně jako zemský prezident jednak přednostou okresního úřadu a zároveň předsedou okresního zastupitelstva. Okresní hejtman byl jmenovaný ministrem vnitra na návrh zemského prezidenta. Zastupoval okres navenek jako právnickou osobu a podepisoval všechny písemnosti jménem okresu. Rovněž do jeho pravomoci patřil výkon usnesení okresního zastupitelstva okresního výboru. Podle zákona, měl bdít nad veřejným pořádkem, bezpečností a veřejnou mravností. Z toho důvodu také musel pravidelně podávat zprávy svému nadřízenému úřadu o celkové situaci v okrese. Okresní úřady byly organizované obdobně jako úřady zemské, pochopitelné s přihlédnutím k poněkud menší agendě.

Samosprávu v okresech představovala okresní zastupitelstva, která byla vytvářena na stejných principech jako zastupitelstva zemská: dvě třetiny členů byly voleny a jedna třetina jmenována. Jmenovací právo měl ministr vnitra. Počet všech členů okresního zastupitelstva se řídil počtem obyvatel okresu: v okresech do 40 000 obyvatel mělo okresní zastupitelstvo 18 členů, do 70 000 obyvatel 21 členů, do 100 000 obyvatel 30 členů a v okresech, které měly přes 100 000 obyvatel 36 členů. Schůze okresního zastupitelstva svolával okresní hejtman (náčelník) nejméně čtyřikrát do roka a určoval předmět jejich jednání. O věcech, jež nebyly určeny na pořad jednání mohlo být jednáno jen tehdy, jestliže s tím souhlasila nadpoloviční většina členů. Rovněž v moci okresního hejtmana bylo jakoukoli věc vyloučit z pořadu jednání, pokud usoudil, že překračuje rámec jeho působnosti.

Okresní zastupitelstvo si volilo osmičlenný okresní výbor, jehož postavení a význam byl obdobný jako u zemského výboru, především připravoval program

jednání okresního zastupitelstva a zároveň prováděl dozor nad obcemi, spočívají ve schvalování usnesení obecních zastupitelstev včetně obecních rozpočtů. Postavení okresních samosprávních sborů vůči byrokratickému aparátu bylo tedy zcela analogické jako na úrovni země.

Při sledování vztahu mezi byrokratickými orgány a samosprávnými sbory nemůžeme přejít bez povšimnutí ještě jedno ustanovení organizačního zákona, totiž možnost vlády a ministerstva vnitra rozpustit zemská a okresní zastupitelstva v podstatě podle vlastního uvážení. Zemská zastupitelstva mohla rozpustit vláda, v tom případě však bylo povinností ministerstva vnitra jednak zajistit vhodná opatření k vedení správy, jednak nejdéle do dvou měsíců vypsát nové volby. Okresní zastupitelstva rozpouštělo ministerstvo vnitra, které zároveň rovněž muselo vypsát nové volby ve stejné lhůtě.

Vládní nařízení č. 229/1928 Sb. upravovalo užívání jazyků pro zemská a okresní zastupitelstva a zemské a okresní výbory.

K dokončení celé realizace nového zemského zřízení bylo tedy třeba již jen aktivizovat zemské a okresní úřady a vypsát volby do zastupitelstev.
[9]

Seznam sídel okresních úřadů po zavedení organizačního zákona:

Okresní úřady v zemi České:

I. Aš, 2. Benešov, 3. Blatná, 4. Mladá Boleslav, 5. Brandýs nad Labem, 6. Český Brod, 7. Německý Brod, 8. Broumov, 9. České Budějovice, 10. Nový Bydžov, 11. Čáslav, 12. Děčín, 13. Domažlice, 14. Duba, 15. Duchcov, 16. Dvůr Králové nad Labem, 17. Falknov nad Ohří, 18. Frýdlant, 19. Kutná Hora, 20. Hořice, 21. Hořovice, 22. Jindřichův Hradec, 23. Hradec Králové, 24. Mnichovo Hradiště, 25. Humpolec, 26. Cheb, 27. Chomutov, 28. Chotěboř, 29. Chrudim, 30. Jablonec nad Nisou, 31. Německé Jablonné, 32. Jáchymov, 33. Jičín, 34. Jilemnice, 35. Jílové, 36. Kadaň, 37. Kamenice nad Lipou, 38. Kaplice, 39. Kladno, 40. Klatovy, 41. Kolín, 42. Královice, 43. Kralupy nad Vltavou, 44. Kraslice, 45. Český Krumlov, 46. Lanškroun, 47. Mariánské Lázně, 48. Ledec nad Sázavou, 49. Liberec, 50. Česká Lípa, 51. Litoměřice, 52. Litomyšl, 53. Locket, 54. Louny, 55. Mělník, 56.

Nové Město nad Metují, 57. Milevsko, 58. Most, 59. Vysoké Mýto, 60. Náchod, 61. Nejdek, 62. Nová Páka, 63. Pardubice, 64. Pelhřimov, 65. Písek, 66. Planá, 67. Plzeň, 68. Podbořany, 69. Poděbrady, 70. Polička, 71. Praha-venkov, 72. Prachatice, 73. Přeštice, 74. Příbram, 75. Přísečnice, 76. Rakovník, 77. Říčany, 78. Rokycany, 79. Roudnice nad Labem, 80. Sedlčany, 81. Rychnov nad Kněžnou, 82. Sedlčany, 83. Semily, 84. Slaný, 85. Strakonice, 86. Stříbro, 87. Sušice, 88. Šluknov, 89. Tábor, 90. Tachov, 91. Teplá-město, 92. Teplice-Šanov, 93. Třeboň, 94. Trutnov, 95. Turnov, 96. Horšovský Týn, 97. Týn nad Vltavou, 98. Ústí nad Labem, 99. Varnsdorf, 100. Karlovy Vary, 101. Vrchlabí, 102. Žamberk, 103. Zatec, 104. Žlutice

S účinností od 1. dubna 1936 byly zřízeny okresní úřady v Berouně, Bílině a Nymburce.

Okresní úřady v zemi Moravskoslezské

1. Moravský Beroun, 2. Bílovec, 3. Boskovice, 4. Brno-venkov, 5. Uherský Brod, 6. Bruntál, 7. Moravské Budějovice, 8. Dačice, 9. Frýdek, 10. Fryštát, 11. Frývald, 12. Hlučín, 13. Hodonín, 14. Holešov, 15. Uherské Hradiště, 16. Hranice, 17. Hustopeče, 18. Nový Jičín, 19. Jihlava, 20. Krnov, 21. Kroměříž, 22. Moravský Krumlov, 23. Kyjov, 24. Litovel, 25. Nové Město na Moravě, 26. Valašské Meziříčí, 27. Velké Meziříčí, 28. Mikulov, 29. Místek, 30. Olomouc, 31. Opava, 32. Moravská Ostrava, 33. Přerov, 34. Prostějov, 35. Rýmařov, 36. Šternberk, 37. Šumperk, 38. Český Těšín, 39. Tišnov, 40. Třebíč, 41. Moravská Třebová, 42. Vsetín, 43. Vyškov, 44. Zábřeh, 45. Zlín, 46. Znojmo

Okresní úřady v zemi Slovenské

1. Nová Baňa, 2. Bánovce nad Bobravou, 3. Bardejov, 4. Bratislava-venkov, 5. Břežno nad Ilronom, 6. Banská Bystrica, 7. Povážská Bystrica, 8. Veka Bytča, 9. Čadca, 10. Šála Stará, 11. Feledince, 12. Galanta, 13. Gelnica, 14. Gíraltovce, 15. Hlohovec, 16. Humenné, 17. Kráľovský Chlumec, 18. Ilava, 19. Modrý Kameň, 20. Velké Kapušany, 21. Kežmarok, 22. Komárno, 23. Košice-venkov, 24. Kremnica, 25. Krupina, 26. Dolní Kubín, 27. Levice, 28. Levoča, 29. Stará Lubovňa, 30. Lučenec, 31. Malacky, 32. Turčianský Svätý, 33. Medzilaborce, 34. Kysucké Nové

Město, 35. Nové Město nad Váhom, 36. Michalovce, 37. Mikuláš Liptovský Svätý, 38. Modra, 39. Moldava nad Bobravou, 40. Zlaté Moravce, 41. Myjava, 42. Námestovo, 43. Nitra, 44. Parkan, 45. Piešťany, 46. Poprad, 47. Prešov, 48. Prievidza, 49. Púchov, 50. Revúca, 51. Rožňava, 52. Ružomberok, 53. Sabinov, 54. Senica, 55. Skalica, 56. Snina, 57. Rimavská Sobota, 58. Sobrance, 59. Dunajská Streda, 60. Stropkov, 61. Šala, 62. Šatnór, 63. Banská Štiavnica, 64. Topoľčany, 65. Tornaľa, 66. Trebišov, 67. Trenčín, 68. Trnava, 69. Trstená, 70. Spišská Nová Ves, 71. Spišská Stará Ves, 72. Vráble, 73. Vranov nad Topou, 74. Nové Zámky, 75. Zvolen, 76. Želiezovce, 77. Žilina

Okresní úřady v zemi Podkarpatoruské

1. Berehovo, 2. Velký Berezny, 3. Chust, 4. Iršava, 5. Mukačevo-venkov, 6. Perečín, 7. Rachov, 8. Sevluš, 9. Svalava, 10. Tačovo, 11. Užhorod-venkov, 12. Volové

Působnost okresních úřadů vykonávaly ve svém obvodu podle svých zřízení též města se zvláštním statutem: Praha, Brno a Olomouc, a města se zřízeným magistrátem: Bratislava, Košice, Užhorod a Mukačevo. [8]

Zákon o organizaci politické správy byl vyhlášen pod č. 125/1927 Sb. a v českých zemích vstupoval v platnost dnem 1. prosince 1928. Politickými úřady s povšechnou působností se staly ve druhé instanci zemské úřady a v první instanci okresní úřady. Zemské úřady v čele se zemskými prezidenty byly zřízeny v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, která vznikla spojením Moravy a Slezska, v Bratislavě pro zemi Slovenskou (Slovenskou krajinu) a v Užhorodě pro zemi Podkarpatoruskou. V okresech vznikly okresní úřady, které byly jednak státní - v jejich čele stál i nyní okresní hejtman, jednak komunální. Funkci komunálních okresních úřadů obstarávala v českých zemích statutární města, avšak jenom Praha, Brno a Olomouc, kdežto v Liberci a Opavě byla tato agenda svěřena státním úřadům. Působnost komunálních okresních úřadů byla značně omezena tím, že policejní agenda v nich byla svěřena státním policejním úřadům. O deklasifikaci ostatních dřívějších statutárních měst srov. v kapitole o územní samosprávě. Obvody okresních úřadů se v českých zemích shodovaly s obvody okresních správ politických, na Slovensku s obvody okresních úřadů zřízených podle župního

zákona a na tzv. Podkarpatské Rusi s obvody slúžnovských okresů. V Čechách byly 103 okresních úřadů, v zemi Moravskoslezské 45 okresních úřadů, na Slovensku 79 a na Podkarpatské Rusi 12.

Monokratická organizace zemských a okresních úřadů zůstala zachována. Zaměstnanci politických úřadů byli jednak státní, jednak autonomní, tj. zemí a okresů. Ke státním úředníkům patřil konceptní personál pro všeobecnou politickou službu a odborný personál. Pro lesní službu to byli lesní technické, pro zdravotní službu okresní lékař u okresních úřadů a zdravotní oddělení v čele se zemskými zdravotními referenty a s potřebným pomocným personálem u zemských úřadů, pro zvěrolékařskou službu okresní zvěrolékaři, popř. veterinární oddělení, pro technickou službu u okresních úřadů technické síly, které byly přiděleny buď pro jeden, nebo pro několik okresů, a u zemských úřadů technická oddělení pro jednotlivé druhy staveb. Pro cejchovní službu byly v českých zemích zřízeny u okresních úřadů cejchovní úřady a u zemských úřadů byli ustanoveni cejchmistři; dále to byl personál pro účetní a pokladniční službu. Autonomní zaměstnanci byli většinou převzati z územní samosprávy v souvislosti s tím, že organizační zákon znamenal postátnění samosprávy ve druhé a třetí instanci.

K působnosti nových úřadů je možno říci, že zemské úřady vykonávaly v českých zemích ve svých obvodech působnost dřívějších zemských správ politických, jejich prezidentů a působnost zemských výborů (popř. zemského správního výboru), okresní úřady vykonávaly působnost, která náležela do té doby v Čechách okresním správám politickým, jejich přednostům a samomocným fondů, které přejímaly zúročení a umořování dluhů tzv. nesoběstačných okresů a obcí, nejvíce postižených hospodářskou krizí.

Ještě v mnohem větší míře než do obecní samosprávy zasáhl stát do samosprávy okresní. V Čechách byla krátce po vzniku republiky rozpuštěna okresní zastupitelstva a místo nich byly jmenovány okresní správní komise sestavené podle zásady poměrného zastoupení politických stran v okrese. Na Moravě a ve Slezsku byly stejným způsobem reorganizovány okresní silniční výbory.

Župní zákon z r. 1920 odstraňoval systém dvojkoľejnosti správy ve druhé a třetí instanci, je nám však již známo, že v českých zemích nebyl aktivován. Pronikavou změnu přinesl již několikrát zmiňovaný zákon o organizaci politické správy z r. 1927. Tímto zákonem byly zrušeny dosavadní zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na

Moravě a

ve Slezsku i okresy na Slovensku, které tam byly zřízeny podle župního zákona, a místo nich byly uvedeny v život korporace územní samosprávy, zvané prostě *okresy*. Ty však byly organicky spojeny s okresními úřady a jejich území se shodovalo s územními obvody okresních úřadů. Zásadní rozdíl spočíval v tom, že nové okresy nebyly jako zrušené zastupitelské okresy v Čechách samostatnými korporacemi územní samosprávy, nýbrž byly včleněny do organizace státních politických úřadů tak, že jejich orgány, jimiž byly sbory z občanstva (tj. okresní zastupitelstvo, okresní výbor a komise), byly součástí okresních úřadů. Všeobecnou úřední agendu okresů obstarávali státní úředníci ustanovení při okresních úřadech.

Orgánem nového okresu bylo okresní zastupitelstvo sestávající z 18 až 36 členů podle počtu obyvatel okresu. Jenom dvě třetiny jeho členů ale vycházely z přímých voleb (tyto volby se konaly r. 1928 a 1935), zatímco zbývající třetina byla jmenována z řad tzv. odborníků. Proti volebnímu právu do obcí a poslanecké sněmovny bylo však volební právo do okresních a zemských zastupitelstev přiznáno teprve státním občanům dosáhnuvším 24 let věku. Okresní zastupitelstvo volilo ze svých řad okresní výbor, sestávající z osmi členů a osmi náhradníků. *Předsedou obou těchto orgánů*, jejichž funkční období trvalo šest let, *byl z moci svého úřadu okresní hejtman*. Ten měl svolat okresní zastupitelstvo, jehož schůze byly veřejné, aspoň čtyřikrát ročně. Okresní výbor se scházel častěji, a to na neveřejných schůzích. Dalšími orgány okresu byly komise, z nichž obligatorní byla finanční komise. Z poloviny volilo její členy okresní zastupitelstvo a druhá polovina byla jmenována. Komise si volila předsedu a zkoumala okresní rozpočet a účty, měla právo kontrolovat okresní hospodářství a podat odvolání proti všem usnesením okresního zastupitelstva týkajícím se finančních záležitostí. Ostatní komise byly vesměs fakultativními orgány a všem předsedal okresní hejtman; výjimku tvořila pouze finanční komise. Orgánem okresu byl rovněž okresní hejtman. Prováděl usnesení okresních orgánů, zastupoval okres navenek a podepisoval všechny jeho písemnosti. Měl právo sistace usnesení okresních orgánů, rozhodnutí potom příslušelo zemskému prezidentovi. Zemskému prezidentovi a ministrovi vnitra byl rovněž okresní hejtman odpovědný; okresnímu zastupitelstvu se odpovídat nemusel.

Okresnímu zastupitelstvu přiznával zákon hospodářskou, pomocnou, správně soudní, poradní a iniciativní působnost, některé z nich ale zůstaly jen na papíře, a zejména zákon

o působnosti ve správním soudnictví nebyl nikdy vydán. Působnost okresní samosprávy se tak zaměřovala především na okresní hospodářství, na správu okresního jmění a okresních ústavů, popř. podniků, na sestavování rozpočtů a účtů, na zřizování a vydržování ústavů a podniků, jako chorobinců, sirotčinců, vychovatelů, ústavů nevidomých, zprostředkovatelů práce apod., a na zřizování a správu okresních silnic.

K okresním zastupitelstvům šlo rovněž odvolání v obecních věcech proti rozhodnutí obecních zastupitelstev v záležitostech samostatné působnosti obcí a v některých otázkách vykonávala okresní zastupitelstva nad obcemi dozor. Nejvíce obecních záležitostí však podléhalo dozoru okresního hejtmana.

[3]

4.2 Okresní státní správa 1918-1939

Organizační zákon zcela jednoznačně přisoudil rozhodující postavení ve státní správě ministerstvu vnitra, které zůstalo v rukou strany agrární.

Zemská a okresní správa závažnějších změn nedoznala. Z právních norem, které určitým způsobem přesto zasáhly do této oblasti je třeba vzpomenout především zákon č. 270/1934 Sb. o volbách do zemských a okresních zastupitelstev a o jejich funkčním období. Tímto zákonem se mimo jiné prodlužovalo volební období těchto orgánů do konce roku 1935. Toto prodloužení se zdůvodňovalo především tím, aby volby mohly proběhnout ve stejné době jako parlamentní volby. Druhý důvod spočíval, podle oficiálního zdůvodnění vládních míst, v potřebě vyčkat řešení otázky sanací samosprávných svazků, o které se vláda pokoušela. Uvedeným zákonem se navíc začalo rozlišovat volební období zemských a okresních zastupitelstev a funkční období těchto sborů. Podle této nové úpravy volební období mělo trvat od vykonání voleb po dobu šesti let a funkční období od ustavení zastupitelských sborů až do vytvoření sborů nových.

Konečně vládními nařízeními č. 149, 150 a 151/1936 Sb. se provedly některé přesuny působnosti z ministerstev na zemské úřady a z nich na úřady okresní. Důležitou otázkou se rovněž stalo jednak personální obsazení zemských a okresních úřadů, jednak složení zemských a okresních zastupitelstev, která i přes své podřízené postavení státním orgánům a omezené kompetenční možnosti, mohly fungování

správních orgánů ovlivňovat. Přitom jak zákon o volbách zemských a okresních zastupitelstev, tak příslušné části organizačního zákona vytvářely široké spektrum možností pro zásahy především ministerstva vnitra do složení těchto zastupitelských sborů bez ohledu na výsledky voleb.

Volby do zemských a okresních zastupitelstev se také konečně konaly 16. května 1935. V celé republice do nich kandidovalo 27 politických stran, z nichž se mnoho orientovalo pouze na jednu zemi. Z celostátních stran dostali opět nejvíce hlasů agrárníci (28 míst), před sociálními demokraty (21), komunisty (18), národními socialisty (15), lidovci (12), živnostníky (9) a Národním sjednocením (7). Z nacionalistických stran nejvíce míst obdržela SdP (26) před Ľudáky (11) a německo-maďarským společenstvím (5).

Rozhodující úlohu při sestavování složení zastupitelských sborů mělo sehrát ustanovení o jmenování tzv. odborníků. Ministerstvo vnitra dokonce vydalo zvláštní směrnici pro okresní úřady v níž byly stanoveny přesné zásady a podrobný popis postupu při jejich navrhování.

Značné zásahy umožňovaly i směrnice, které určovaly způsob voleb okresních a zemských výborů. Ministerstvo vnitra např. vydalo pod č. 203/29/7 výnos o volbách okresních a zemských výborů, podle něhož ve shodě s volebním řádem byli přímo vyloučeni z voleb okresního a zemského výboru ti členové zastupitelstva z řad jmenovaných odborníků, kteří ve smyslu § 56 zákona č. 126/1927 Sb. nepodali vyjádření o tom, že volí spolu s některou z politických stran. Odnímal se tedy bezpartijním „odborníkům“, kteří se nějakým omylem dostali k jmenování do zastupitelstva anebo v mezičase změnili svoje politické přesvědčení, hlas a vliv na složení voleného okresního nebo zemského výboru.

[8]

Schéma organizace státní správy v Československé republice, které předpokládal tzv. župní zákon z roku 1920

MINISTERSTVO VNITRA	
SPRÁVA ŽUPNÍHO SVAZU	
Vrchní župan	
Zemský svazový výbor	Zemský svazový dozorční výbor
Župní sbor	
ŽUPNÍ SPRÁVA	
Župan	
	Župní výbor
Župní úřad	Župní zastupitelstvo
OKRESNÍ SPRÁVA	
Okresní náčelník	
Okresní úřad	Okresní výbor

Schéma organizace státní správy v Československé republice po realizaci tzv. organizačního zákona z roku 1920

MINISTERSTVO VNITRA	
ZEMSKÁ SPRÁVA	
Zemský prezident	
	Zemský výbor
Zemský úřad	Zemské zastupitelstvo
OKRESNÍ SPRÁVA	
Okresní hejtman	
	Okresní výbor
Okresní úřad	Okresní zastupitelstvo

4.3 Okresní správa za protektorátu

Přijetím mnichovské dohody se skončilo období parlamentní demokracie a začala se druhá, vyznačující se postupnou fašizací státu.

Dalším krokem v procesu fašizace, bylo 15. prosince odhlasování zmocňovacího zákona, kterým Národní shromáždění zmocnilo vládu, aby po dva roky všechna opatření k nimž bylo normálně zapotřebí zákonů, činila cestou vládních nařízení. Prezident republiky byl na dva roky zmocněn na jednomyslný návrh vlády změnit ústavu. Na základě tohoto zákona vydala vláda mimo jiné 23. prosince nařízení o politických stranách. Fašizace státu však pokračovala dále a vytvářely se viditelné předpoklady k jeho úplné likvidaci. Činnost našich nejvyšších politických a státních kruhů také v březnových dnech dovršila národní katastrofu. Podle pokynů z Berlína vyhlásili lidé 14. března 1939 „samostatný“ Slovenský stát a Podkarpatská Rus se stala kořistí horhyovského Maďarska. Ve stejné době ji Hácha podepisuje dohodu o vytvoření Protektorátu Čechy a Morava a ve večerních hodinách 14. března přestoupily první oddíly nacistických vojsk československé státní hranice a 15. března okupovaly Prahu. Konec samostatného Československa se stal skutečností.

Fašizační proces se projevil i v oblasti státní správy a územní samosprávy. První opatření, která musela být učiněna bezprostředně po okupaci Sudet se musela týkat správy těch okresů, kde sídla okresních úřadů byla obsazena německým vojskem, ale část obvodu zůstala ve správě československého státu. Tyto části zemí byly přikázány pod správu nejbližšího okresního úřadu. Zároveň v těchto částech okupovaných okresů byla okamžitě rozpuštěna okresní zastupitelstva. V českých zemích se po odstoupení pohraničí zmenšil počet politických úřadů tak, že k 1. lednu 1939 bylo v zemi české 65 okresních úřadů s 5 expoziturami a v zemi Moravskoslezské 27 okresních úřadů, kromě toho magistráty v Praze, Brně a Olomouci. V souvislosti s projednáváním státního rozpočtu v r. 1938 se dokonce objevily názory, že obvody zemských úřadů jsou příliš rozsáhlé a že by bylo účelné se znovu zabývat myšlenkou návratu ke krajskému zřízení a to snad ve formě expozitur zemských úřadů. Další vývoj událostí však pro podobné diskuse, natož pro realizaci těchto myšlenek nevytvořil potřebný časový prostor. Fašizační prvky ve státní správě se projeví především v další likvidaci územní samosprávy a rušení již tak co do své pravomoci omezených samosprávních orgánů v podobě zastupitelstev. Postupně docházelo k rozpouštění okresních zastupitelstev a jejich

nahrazováním správními komisemi, jejich politické složení vyhovovalo vládní koalici. [8]

Stejně jako tomu bylo u nejvyšších protektorátních úřadů, i v oblasti místní správy musíme odlišovat správu říšskou a tzv. správu autonomní. Tzv. autonomní správu měly představovat správní orgány, které Protektorát převzal z předválečného Československa. Přestaly však pracovat starým způsobem. Odstraněna byla zejména jakákoli kontrola ze strany volených orgánů. Hlavním znakem působící autonomní správy byla tedy absolutní závislost na říšských orgánech. Zemské a okresní úřady zůstaly, změnilo se však jejich postavení a konečně i autorita. Výrazný zlom ve vývoji organizace autonomní správy nastal po nástupu R. Heydricha do funkce. Hlavním smyslem tzv. Heydrichovy správní reformy byla likvidace všech pozůstatků i tak fakticky neexistující autonomie. Na základě Hitlerova výnosu ze dne 7. května 1942 byl říšský protektor zmocněn za účelem zjednodušení správy provést patřičná opatření a vydávat potřebné právní předpisy. Heydrichovým nařízením o výkonu správy z pověření říše z 23. května 1942 byl výrazně posílen přímý vliv nacistů na správu. Stalo se to tzv. institucí správy z příkazu říše - Reichsauftragsver-waltung, pro jejíž označení se obecně užívalo zkratky RAV. Říše mohla vzít do své správy jednotlivá správní odvětví a delegovat k vyřízení těchto záležitostí úřady tzv. autonomní správy, které je vykonávaly jako agendu z příkazu říše. Tyto úřady byly potom označeny jako „zemský prezident - správa z příkazu říše“, „okresní hejtman - správa z příkazu říše“ atd. K vykonávání této agendy byly k politickým úřadům delegovány osoby německé národnosti, což mělo za následek, že tyto úřady byly fakticky vedené Němci. Tímto opatřením zemské a okresní úřady ztratily i zbytky fiktivního autonomního charakteru a staly se jak svým personálním obsazením, tak funkcí spolehlivou součástí fašistického potlačovatelského aparátu. Zároveň můžeme pozorovat postupnou likvidaci zbytků obecní, okresní i zemské samosprávy.

K rušení zastupitelstev a jejich nahrazování správními komisemi začalo, jak bylo uvedeno, docházet již v období druhé republiky, Protektorát tento proces jen dokončil. Rozhodnutím vlády ze 13. května 1940 byly zbytky zastupitelstev zlikvidovány a poté byla i zrušena jejich působnost a přenesena na byrokratické úřady. Místo obecních zastupitelských orgánů byly dosazováni němečtí vládní komisaři, čímž se ještě zvýraznil germanizační proces místní správy. Celý proces tzv. gleichschaltování místní správy byl potom dovršen vládním nařízením č. 51/1944 Sb. o úřednické správě obcí,

podle kterého vykonávali úředniční vedoucí, jmenovaní zemskými úřady a ve městech se zvláštním statutem ministra vnitra, pravomoc dosavadních obecních orgánů. Úředniční vedoucí v obcích měli veškerá oprávnění starostů a úřadovali s pomocí úřednických náměstků.

Hned po okupaci českých zemí byla vytvořena i správa říšská. V prvních dnech po okupaci, přibližně do 6. dubna 1939, byly nositeli německé správní moci orgány vojenské okupační správy.

V českých zemích tak byla svěřena výkonná moc vrchnímu veliteli německé armády generálu Brauschitschovi. Pro území Čech byl výkonem moci pověřen generál Blaskowitz, na Moravě generál List. Při vojenských velitelstvích v Praze a Brně byli zřízeni tzv. šéfové civilní správy - v Praze jím byl někdejší předseda sudetoněmecké strany Konrád Henlein, na Moravě gaulaiter Búrckel.

V dalších týdnech a měsících se začala na území Protektorátu rozšiřovat místní říšská správa. V létě 1939 došlo k vytvoření sedmi správních obvodů vrchních zemských rad (Oberlandrát), jejichž pravomoc byla formálně vymezena po dvojí linii: jednak byly nejnižšími správními úřady pro německé příslušníky, poněvadž tyto nepodléhali pravomoci tzv. autonomních úřadů, jednak kontrolními orgány, které vykonávaly dozor nad českými okresními a obecními úřady ve svém obvodu. Byly přímo podřízeny říšskému protektorovi a řídily s výjimkou armády a justice všechny úřadovny říše. Oberlandráty se tak staly rozhodujícími správními orgány v Protektorátu. [6]

Celkově bylo na území protektorátu vytvořeno 19 oberlandrátů (jejich území tvořily tři až pět okresních hejtmanství). V květnu 1942 došlo opatřením protektora ke zrušení řady úřadů oberlandrátů, která nahradil vedoucí okresní hejtman (později označovaný jako okresní hejtman s rozšířenou působností). Jejich působnost se vztahovala na obvod několika politických okresů.

[5]

V roce 1939-1945 k zásadním změnám v okresním územním členění nedošlo.

4.4 Okresní národní výbory 1945-1948

Přesně měsíc po vyhlášení vládního programu, bylo vydáno vl. nař. č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů (novelizované vl. nař. č. 44/1945 Sb.). Stanovilo se v něm, že na osvobozeném území mají být vytvořeny a pokud možno v nejkratší době po vytvoření volbami obnoveny místní, okresní a zemské národní výbory, jakožto orgány zastupitelské a veřejné správy ve všech jejích oborech. Jako orgány státní správy podléhaly vládě. Upravena byla i možnost odvolatelnosti členů národních výborů.

Místní národní výbory (MNV) se měly zřídit v každé obci. Kromě úkolů stanovených zvláštními předpisy, vykonávaly pravomoc a působnost náležející dosud obecním starostům, zastupitelstvům a radě. V každém okrese se ustavovaly okresní národní výbory (ONV), které v obvodu svojí působnosti měly spravovat všechny veřejné záležitosti, pokud nenáležely jiným orgánům. Analogicky jako v obcích na ně přecházely pravomoci a působnosti vykonávané orgány politické správy i samosprávy. Obdobně tomu bylo i na úrovni zemí pokud šlo o zemské národní výbory (ZNV). Zvláštní postavení měla Praha, kde podle vl. nař. č. 46/1945 Sb. působil Ústřední národní výbor a obvodní rady.

Všechny zmíněné předpisy předpokládaly, že národní výbory se budou tvořit volbami. Ve skutečnosti se tak však dlouhá léta nestalo. Zpočátku byly MNV ustavovány buď na základě dohody politických stran či na veřejných shromážděních občanů nebo zůstaly v podobě, v níž existovaly za okupace. Na základě vl. nař. č. 49/1945 Sb. byly národní výbory vyšších stupňů voleny nepřímými volbami.

Orgány národních výborů byly plénium, rada, předseda (jeho náměstci) a komise. Plénium tvořili všichni členové národního výboru. V jeho rámci se rozhodovaly nejdůležitější otázky a současně byly z jeho středu voleny i další orgány. Rozhodovacím orgánem byla rovněž rada národního výboru. Naproti tomu komisím náleželo připravovat podklady pro jednání pléna či rady. V jejich čele stáli většinou členové rady (referenti). Předseda zastupoval národní výbor navenek, byl odpovědný za dodržování právních předpisů a plnění pokynů vyšších složek. Mimo to si ONV a ZNV vytvářely předsednictva, složená z předsedy a jeho náměstků a pro otázky zvláštní důležitosti poradní sbory.

Výkonným orgány národních výborů se staly dosavadní obecní, okresní a zemské úřady.

Působnost a pravomoc národních výborů plynula jednak z dosud platných předpisů upravujících působnost a pravomoc orgánů státní správy a samosprávy, jednak z právních předpisů vydaných po osvobození (šlo např. dekrety o osídlení pohraničí, pozemkové reformě, konfiskaci majetku, retribuci a další).

Zásadně tedy zůstalo zachováno rozlišování státní správy a samosprávy, třebaže obě složky byly nyní vykonávány jedinou linií orgánů.

Zrušena nebyla ani existence obcí, okresů a zemí jako veřejnoprávních územních samosprávných korporací. Na druhé straně se již v tomto směru začaly objevovat náznaky trendů, které se plně prosadily až po únorovém převratu v roce 1948. Podle zmíněného vládního nařízení totiž např. platilo, že národní výbory nižšího stupně byly podřízeny národním výborům vyššího stupně (resp. pokud šlo o ZNV ministerstvu vnitra) a to nejen v oblasti státní správy, ale i samosprávy. Tradičně se ovšem považuje za jeden ze znaků samosprávy, že jednotlivé stupně si nejsou podřízeny, tím méně pak orgánům státní správy a v úvahu přichází prakticky pouze přezkoumání zákonnost jejich aktů.

V roce 1946 byly vypsané volby do Ustavodárného národního shromáždění a v souvislosti s tím mělo dojít i k obnovení národních výborů. VI. nař. č. 120/1946 Sb. stanovilo, že národní výbory se mají obnovit podle poměru hlasů, které byly jednotlivým politickým stranám odevzdány v obvodu působnosti příslušného národního výboru pro účely voleb do Ustavodárného národního shromáždění. Takto nepřímou zvolené národní výbory zůstaly zachovány fakticky až do roku 1954 (v mnoha z nich byly ovšem provedeny po únoru 1948 různě rozsáhlé personální změny).

Po volbách byla vytvořena nová vláda, které ve svém programu (zvaném Budovatelský program) mezi jinými přislíbila připravit novou ústavu. V souvislosti s pracemi na ní byla diskutována také koncepce národních výborů, resp. územní správy a uspořádání administrativních celků.

Komunisté prosazovali národní výbory jakožto orgány kumulující moc usnášecí i výkonnou. Zrušena měla být dvojkolejnost územní správy a jako celek soustředěna v rámci národních výborů. Pouze takový stav odpovídal podle jejich tvrzení požadavku

demokracie. Na rozdíl od ostatních stran nijak nezvýrazňovali požadavek samosprávy územních celků.

S dualistickým pojetí správy naproti tomu počítaly projekty národně socialistické strany, která doporučovala vynětí odborné agendy z působnosti národních výborů, zachování samosprávy a zdůrazňovala nezbytnost garancí zákonnosti. Zachování oddělené větve státní správy a samosprávy navrhovala též lidová strana. Sociální demokracie kladla důraz na decentralizaci, zvýraznění samosprávy a zřízení správního soudnictví, jakožto záruky zákonnosti v rozhodování správních úřadů.

Předmětem sporů bylo též administrativní uspořádání republiky. Komunisté usilovali o zavedení menších celků (krajů), kdežto demokratické strany byly pro ponechání zemí, které podle jejích představ měly představovat oponenturu vůči centru a tím přispívat k vyváženosti politických sil.

Do únorového převratu v roce 1948 nebyla ústava přijata a otázka koncepce územní správy zůstala otevřenou. [5]

V pohraniční byly ustaveny správní komise. Nemohly být ustaveny hned národní výbory, protože nebyl dostatek obyvatel se státním občanstvím. Došlo ke změnám u okresních soudních okresů v pohraničí, protože nebyl dostatek soudců. Působnost soudů byla přenášena na jiné okresní soudy. Formálně existovaly, ale kompetence se v nich nevykonávaly.

ZÁVĚR

Okresní správa byla dlouhodobě součástí veřejné správy i když se institucionální formy měnily, tak státní správa zůstala na úrovni okresů do roku 2002. Z hlediska samosprávy byly okresy slabším článkem, protože v některých obdobích vývoje zde samospráva neexistovala nebo měla pouze dílčí charakter. Toto omezení samosprávy se týká zvláště Moravy a Slezska v období Rakousko-Uherska.

Samospráva byla na této úrovni ovlivňována státní správou a tato pozice byla slabší než obecní samosprávy. Z hlediska územního byl vývoj okresů do roku 1948 výrazně kontinuální i když se uplatňovala tendence mírného růstu okresů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] *Samosprávní a samosprávné územní celky včera a dnes*. [cit. 2005-04-28]. Dostupný z WWW: < <http://www.narmyslenka.cz/index.html> > _
- [2] DAVÍDEK, Václav, SEKERA, Václav, SRB, Vladimír, JAMBOROVÁ, Helena, JIRSOVÁ, Marcela. *Retrospektivní lexikon obcí Československé socialistické republiky 1850-1970, I. díl*. Praha, SEVT, 1978.
- [3] JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, n. p., 1989. ISBN 80-04-21189-5
- [4] MALÝ, Karel, SIVÁK, Florian. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku*. Jinočany: H & H, 1993. ISBN 80-85467-61-5
- [5] MATES, Pavel, MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. ISBN 80-7079-753-3
- [6] KADLECOVÁ, Marta, MATES, Pavel, SCHELLE, Karel, VESELÁ, Renata, VLČEK, Eduard. *Dějiny Československého státu a práva (1918-1945.,* Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-1450-9
- [7] SCHELLE, Karel. *Dokumenty z ústavních a správních dějin první Československé republiky II.*, Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0878-4
- [8] SCHELLE, Karel. *Historie a současnost veřejné správy*. Brno, Masarykova univerzita, 1993.
- [9] SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu II. část (1928-1939)*. Brno, Masarykova univerzita, 1991. ISBN 80-210-0330-2
- [10] SCHELLE, Karel. *Dokumenty z ústavních a správních dějin první Československé republiky II. Státní správa*. Brno, Masarykova univerzita, 1994. ISBN 80-210-0878-4

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech 1850-1855

Tab. 2. Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech 1855-1867

Tab. 3. Územní členění veřejné správy v českých zemích v letech 1921-1927

