

# Obecné zriadenie na Slovensku

(Stav a vývin v rokoch 1918—1938)

Ladislav Lipscher

Podľa prevládajúcej teórie, platnej v buržoáznej Československej republike, definovala sa obec ako združenie ľudí, obývajúcich určité územie. Obec bola teda zväzok korporatívny a jej účelom bolo sledovať miestne záujmy a plniť úlohy podľa príslušných právnych noriem a pokynov nadriadených orgánov.<sup>1</sup> Ako teda z definície vyplýva, podstatným elementom obce bolo územie a jej príslušníci. Pôsobnosť obce bola teda územne ohraničená. Preto sa zaraďuje medzi korporácie územné, alebo teritoriálne. Určujúc bližšie pojem obce z hľadiska politického a právneho<sup>2</sup>, treba ešte dodať, že má právomoc rozkazovaciu a donucovaciu voči svojim príslušníkom. (impérium)

V rámci celkovej štruktúry štátnej správy patrila obecná správa do kategórie politickej správy. Vzhľadom na územné obmedzenie jej pôsobnosti bola obec dôležitou súčasťou miestnej správy.

Obec ako významná štátoprávna a spoločenská ustanovizeň nemohla sa zaoberať bez náležitej právnej úpravy. A práve súhrn právnych noriem, ktoré sa vzťahovali na obec ako územnej korporácie, na jej zložky, z ktorých sa skladala, ako aj na zloženie, pôsobnosť a postavenie obecných orgánov a na jej pomer k iným zväzkom, najmä štátu, nazývame obecným zriadením.

Z čisto formálneho hľadiska sa previedla úprava obecného zriadenia vždy zvláštnymi právnymi predpismi a nie v rámci obidvoch reforiem týkajúcich sa politickej správy, ktoré sa uzákonili počas predmníchovskej republiky (župné a krajinské zriadenie). To nakoniec vyplýva aj z úmyslu zákonodarcu. V zpráve ústavného výboru o návrhu zákona o zriadení župných a okresných úradov v republike Československej bola táto skutočnosť formulovaná takto: „Vnútrošnú správu<sup>3</sup>... vykonávajú úrady župné a okresné, pokiaľ nie je zverená

<sup>1</sup> Hoetzel J. Č. dr., *Československé občanské právo. Část všeobecná*, Praha 1937, 176 n., Vavřínek F. dr., *Základy práva státního*, Praha 1927, II., 112 n., Weyr F. dr., *Československé právo správní. Část všeobecná*, Brno 1922, 51—52.

<sup>2</sup> Právna teória rozlišovala medzi právnym a politickým pojmom samosprávy. „Politický pojem samosprávy znamená púhy organizačný princíp štátnej správy: štátnu správu neobstarávajú len úradníci, ale tiež živel občiansky... Právny pojem samosprávy značí, že správu vykonáva niekto iný ako štát, t. j. verejnoprávny sväz.“ Hoetzel, c. d. 175—6.

<sup>3</sup> Používalo sa pojmov vnútroštná ako aj politická správa pre to isté odvetvie štátnej

úradom iným (tj. rôzne odborné úrady L. L.). Okresné a župné úrady sú teda všeobecným orgánom vnútornej správy.<sup>4</sup>

Ale aj čo do náplne a organizačného usporiadania boli rozdiely medzi obecnou správou a vyššími jednotkami miestnej správy (okres, župa resp. krajina). Stačí len uviesť, že predseda obecných orgánov nebol štátny úradník, ale volený starosta. Notárske úrady neboli v rámci organizácie miestnej správy inštanciou, ale len výkonným orgánom. Prvou inštanciou boli okresné úrady.

Obecné orgány udržiavali bezprostredný styk s obyvateľstvom a nemali prostredníka ako ich nadriadené zložky.

Napokon sa obec považovala vždy za klasický príklad samosprávy — i keď vzhľadom na celkovú jej pôsobnosť, mal tento pojem význam podmienený a formálny. Obec, ako typický predstaviteľ tejto podmienenej a formálnej samosprávy, má aj osobitný historický vývin. Totižto buržoázny štát podľa teórie o obecnej moci (*pouvoir municipal*) nekonštituoval svojimi aktami základ pôsobnosti obce, ale ju uznal svojím zákonodarstvom ako už hotovú skutočnosť.

Ak teda je úlohou tejto práce zaoberať sa obecným zriadením na Slovensku v období buržoázneho Československa, núka sa potreba vyličiť stav aký existoval pred jeho vznikom.

Základy organizácie a pôsobnosti obce boli obsiahnute v zák. čl. XXII z. r. 1886.<sup>5</sup> Zákon rozoznával tri kategórie obcí:

1. mestá s regulovaným magistrátom. Tieto zaujímali zvláštne postavenie. Boli vyňaté z úradného obvodu hlavného slúžneho a podrobené priamo miestozupanovi,

2. veľké obce, ktoré nemali síce vlastného magistrátu, boli však dostatočne spôsobilé vykonávať vlastnými silami zákonom im zverenú pôsobnosť,

3. malé obce. Pre nedostatok hmotných prostriedkov sa museli spoločovať s inými obcami a vytvárali obvod (*kör*) za tým účelom, aby mohli splniť úlohy, ktoré vyplývali z ich pôsobnosti. Mali niektorých úradníkov spoločných, menovite obvodného notára, lekára a sirotského otca.<sup>6</sup>

Pôsobnosť obce ako autonómnej korporácie sa vzťahovala: na správu vlastných záležitostí,<sup>7</sup> na výkon nariadení municipálnej resp. štátnej správy a napo-

správy. Laštovka K. dr., *Poznámky k vládní osnově zákona o organizaci politické správy*. Právny obzor 1927, 145.

<sup>4</sup> Tlač Národného zhromaždenia československého č. 2422/1920.

<sup>5</sup> Pozri: Ferdinandy G. dr., *Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*, Hannover 1909, Márkus D. dr., *Ungarisches Verwaltungsrecht*, Tübingen 1912, 278—296.

<sup>6</sup> Postavenie miest s právom municipálnym bolo upravené predpismi o municipiách, najmä zák. čl. XXI z r. 1886.

<sup>7</sup> Konkrétne sa náplň vlastnej pôsobnosti obce prejavovala najmä v správe obecného majetku, v rozhodovaní o zavedení, vyberaní a účtovaní obecných dávok (prirážok), poplatkov, príspevkov a naturálneho plnenia, v údržbe obecných komunikácií, v starostlivosti o ľudové školstvo a osvetové ústavy a i.

kon na vybavovanie agendy, ktorá netvorila súčasť politickej správy ako boli daňové a poručenské záležitosti.

Obec vykonávala svoje práva a plnila svoje povinnosti cestou svojich orgánov. Najdôležitejšie z nich, ktoré boli ustavené vo všetkých troch kategóriách obcí sa nazývali: a) obecné zastupiteľstvo (reprezentácia), b) obecné predstavenstvo.

Obecné zastupiteľstvo sa skladalo z polovice z virilistov t. j. poplatníkov, ktorí v obvode obce platili najvyššiu štátnu daň, a druhú polovicu tvorili členovia volení na 6 rokov obecnými voličmi. Schôdzi valného zhromaždenia obecného zastupiteľstva mali právo sa zúčastniť i poprední členovia obecného predstavenstva a to s právom hlasovacím. (mešťanosta, resp. richtár, notári, policajný kapitán, fiškál, pokladník, účtovník, sirotský otec, magistrátni radcovia resp. obecní radní, prísediaci sirotskej stolice a i.) Predsedom valného zhromaždenia bol v mestách s regulovaným magistrátom mešťanosta, v ostatných obciach richtár. Počet a doba schôdzok tohto orgánu sa stanovila obecným štatútom. Ak činnosť obecného zastupiteľstva smerovala proti záujmom obce alebo štátu, mohol ho minister vnútra na návrh municípiea rozpustiť a rozhodnúť o dočasnej správe až do vytvorenia nového zastupiteľstva.

Zloženie obecného predstavenstva (köszégi elöljáróság) bolo v jednotlivých kategóriách obcí rôzne.

V mestách s regulovaným magistrátom boli členmi predstavenstva mešťanosta ako predseda, mestský policajný kapitán, magistrátni radcovia, hlavný notár, notári, hlavný fiškál, fiškáli, prísediaci sirotskej stolice, sirotský otec, archivár, mestský lekár a iní úradníci. Z týchto členov tvorili mešťanosta, mestský policajný kapitan, magistrátni radcovia, hlavný fiškál a mestný lekár zvláštny užší výbor nazývaný magistrát (tanács). Členovia obecného predstavenstva boli volení obecným zastupiteľstvom na 6 rokov, notár a mestský lekár doživotne. Mestský policajný kapitán bol menovaný hlavným županom.

Vo veľkých obciach boli členmi predstavenstva richtár, jeho námestník, aspoň 4 radní, obecný notár, sirotský otec a obecný lekár. Členovia predstavenstva boli volení obecnými voličmi na 3 roky, okrem notára a lekára, ktorých volilo obecné zastupiteľstvo na doživotie.

V malých obciach boli členmi predstavenstva richtár, jeho námestník, aspoň 2 radní, obvodný notár a lekár.

Do pôsobnosti obecného predstavenstva patrila výkon nariadení vyšších správnych orgánov ako aj uznesení obecného zastupiteľstva. Okrem toho viedli agendu, ktorá sa zverila na základe zákonných ustanovení alebo nariadení vyšších orgánov obciam, pokiaľ táto neprislúchala obecnému zastupiteľstvu, alebo zvláštnym orgánom.

Dohľad nad obcami vykonávali municipálne orgány, ktoré najmä schvaľovali dôležité uznesenia obecného zastupiteľstva.

V rámci obecných orgánov zaujímal zvlášťne miesto notár.<sup>8</sup> Podľa toho či bol určený len pre veľkú obec, alebo pre obvod, ku ktorému náleželo viac obcí, nazýval sa obecný alebo obvodný notár. Inštitúcia notára sa vytvorila za tým účelom, aby sa stal pomocníkom obecných orgánov pri vyriaďovaní obecnej agendy. Zo zákona priamo vyplývala povinnosť, aby obec mala notára. Zdôvodňovalo sa to značnou zaostalosťou ľudu a teda i obecných orgánov.<sup>9</sup> Vzhľadom na ich veľmi rozsiahlu pôsobnosť zaujímali notári významné miesto v rámci organizácie politickej správy, a to nielen na poli všeobecno-politickom, ale v nemaďarských oblastiach mali úlohu exponenta maďarizačného úsilia vlády.

Z hľadiska organizácie správneho systému bolo zvláštnosťou Uhorska, že nebol poštátnený, ale spočíval v prevážnej miere na princípe samosprávy. Táto sa priznala v plnej miere aj mestám s regulovaným magistrátom a obciam, ktorú vykonávali volení úradníci. Štát si ponechal len najvyšší dozor, ktorý sa prejavoval v tom, že príslušné štátne orgány boli najvyššou odvolacou a revíznou inštanciou. Ak sa hovorí v tomto prípade o samospráve, treba zvlášť vyzdvihnúť, vzhľadom na jej obmedzenú reprezentatívnosť, moment formálnosti. Zastúpenie ľudu bolo minimálne a celý systém samosprávy slúžil sobeckým záujmom privilegovaných skupín.

Bolo len prirodzené, že v novej situácii, aká vznikla po vytvorení Československej republiky, muselo dojsť k rozhodujúcim zásahom do prevzatého obecného zriadenia tak ako tomu došlo v oblasti celej politickej správy. Nutnosť týchto zmien sa zdôrazňovala z oboch strán vtedajších revolučných prúdov, hoci každá z nich sledovala v svojom úsilí protichodné ciele. Preto i v otázke zmien obecného zriadenia sa vytvárali dve koncepcie. Jedna z nich presadzovaná v rámci revolučného ľudového hnutia vyúsťovala v požiadavke demokratizácie politického života. Konkrétne išlo v uvedenom prípade o prebudovanie samosprávy ako hlavného princípu bývalej uhorskej politickej správy v takom rozsahu, aby sa ľud mohol v plnej miere zúčastniť štátnej a implicitne i obecnej správy. Tieto požiadavky, ktoré sa často len spontánne, ale pritom veľmi dôrazne presadzovali, nemohli zostať bez vplyvu na nové vládnuce skupiny. Obrana vlastných záujmov proti silnému tlaku zdola, dopĺňalo poznanie nových vládnúcich skupín o nutnosti prevedenia zmien i v najvlastnejšom záujme. Tieto motívy v rozhodujúcej miere ovplyvňovali koncepciu, presadzovanú vládnúcimi skupinami. Keďže tieto získali moc, nesie reformné dielo i v oblasti obecnej správy pečať ich koncepcie.

<sup>8</sup> Jeho postavenie sa opieralo najmä o zák. čl. XXII z r. 1886, o nariadenie býv. uhorského ministra vnútra č. 126.000/1902 ako aj o obecné organizačné štatúty. Bližšie: Laštovka K., *Notári obecní (obvodní) na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Slovník veřejného práva československého, Brno 1932, II., 1951, 951—956.

<sup>9</sup> Na rozdiel od Slovenska mohli sa v českých krajinách už podľa dočasného obecného zriadenia č. 170/1849 r. z. obce sami rozhodnúť či budú chcieť zamestnávať potrebný personál k vybavovaniu agendy, ktorá patrila do pôsobnosti obecného predstavenstva.

Dôsledky rozkladu uhorského štátneho aparátu sa hadám po stránke organizačno-personálnej v najkonkrétnejšej podobe prejavovali v rámci obecnej správy. Nové revolučné orgány — národné výbory, národné rady resp. robotnícke rady — sa vytvárali práve v rámci miest a obcí. Boli to súčasne jediné orgány, ktoré v prvých dobách existencie republiky zabezpečovali riadny chod správy.<sup>10</sup>

Pod vplyvom subjektívnych komponentov, charakterizujúcich priebeh vtedajšej národnodemokratickej revolúcie, nedošlo k ďalšiemu dobudovaniu a posilneniu postavenia týchto revolučných orgánov. Naopak, vládnúce buržoázne kruhy začínali postupne upevňovať svoje pozície a jedným z účinných prostriedkov k tomu bola práve reorganizácia štátneho aparátu podľa ich koncepcie.

Tomu zodpovedal aj jeden z prvých počínov vládnucich kruhov, ktorým sa dal základ k reorganizácii štátnej, včítane obecnej správy. Bol nim t. zv. recepčný zákon č. 11/1918 Zb., podľa ktorého „všetky dovtedajšie zemské a ríšske zákony a nariadenia zostávajú dočasne v platnosti.“ Vychádzajúc z toho platili na Slovensku i tie právne predpisy, ktoré upravovali obecné zriadenie za Uhorska. Teda to bol základný rámec, z ktorého vychádzalo celé reformné dielo, prebiehajúce v dvoch etapách.

Prvá etapa bola predovšetkým charakterizovaná legalizovaním diela, ktoré sa začalo uskutočňovať už v priebehu revolučných udalostí. Podľa známeho zákona o mimoriadnych prechodných ustanoveniach na Slovensku č. 64/1918 Zb., resp. nariadenia ministra s plnou mocou pre správu Slovenska č. 555 Adm. z 5.3. 1919 bolo županom uložené okrem iného rozpustiť v mestách s regulovaným magistrátom a vo veľkých obciach mestské resp. obecné zastupiteľské sbory a menovať nové. Minister si ďalej ponechal právo pozbaviť funkcie tých mestských a obecných úradníkov, ktorí by odopreli zložiť prísahu, alebo, ktorí by neboli schopní plniť im zverené úlohy.<sup>11</sup>

Uskutočnenie prvej časti tohto nariadenia znamenalo vlastne zrušenie samo-správy v mestách a obciach. Ak sa má posudzovať dodatočne obsah a dosah takýchto zásahov, treba nevyhnutne skúmať ich správnosť a účelnosť v konfrontácii s dobou, v ktorej sa previedli a to i vtedy ak sa jedná o opatrenia buržoázných vládných kruhov. Okrem toho, že tieto orgány po vzniku Československej republiky nevyvíjali činnosť, ani ich zloženie z hľadiska národno-politického nezodpovedalo novým pomerom. Preto rozpustenie týchto orgánov bolo objektívne správne a účelné.

Omnoho zložitejšia je už otázka posúdenia spôsobu ustanovenia a zloženia nových mestských a obecných zastupiteľských sborov. Čo do spôsobu ustanovenia nových orgánov, nebolo možné ihneď po vzniku republiky previesť na Slovensku voľby a to až do tej doby, dokiaľ neboli hranice pevne stanovené.

<sup>10</sup> Problém okolo budovania i obecnej správy pozri: Lipscher L., *Politická správa na Slovensku v rokoch 1918—1939*, Bratislava 1965.

<sup>11</sup> ŠSÚA — Fond MPS, krabice 326, 474.

Argumentácia vládnych miest, ktoré oddalovali prevedenie volieb do týchto orgánov na Slovensku ako boli nedostatočné politické skúsenosti a zaostalosť ľudových vrstiev, zastierali len pravé príčiny. Prvé obecné voľby sa previedli na Slovensku v r. 1923. Bola to teda príliš krátka doba, aby sa tieto vážne nedostatky mohli eliminovať. Ďalší argument opierajúci sa o existujúce nacionálne pomery nebol tiež na mieste, lebo v českých krajinách sa previedli už voľby do obecných orgánov v r. 1919 a to i v tých oblastiach, kde prevážna časť obyvateľstva bola nemeckej národnosti. Každopádne bolo však možné previesť zvolenie obecných a mestských zastupiteľských sborov súčasne alebo bezprostredne po parlamentných voľbách, ktoré sa konali aj na Slovensku v apríli 1920.

Čo sa týka zloženia novovymenovaných obecných zastupiteľských sborov nie sú po ruke sumárne a spoľahlivé štatistické dáta o ich sociálnom a nacionálnom zložení. Každopádne sú však dosť pádnym dôkazom v tomto smere inštrukcie ministra s plnou mocou zaslané županom. Tak v inštrukcii z 30. 9. 1919 č. 6107 Adm.<sup>12</sup> sa uvádza, že slovenské organizované robotníctvo sa ponosuje na nedostatočné zastúpenie v obecných a župných zastupiteľských sborov. Minister dával preto úpravu, aby sa v budúcnosti uprázdnené miesta v týchto orgánov obsadili zástupcami organizovaného robotníctva. Ak by tento prípad nenastal, majú sa tieto orgány rozšíriť o primeraný počet členov.<sup>13</sup>

Výsledky parlamentných volieb v r. 1920 museli mať nevyhnutne vplyv aj na zloženie mestských a obecných zastupiteľských sborov, ktoré už nezodpovedalo novému rozloženiu politických síl na Slovensku. Preto vydal minister s plnou mocou nariadenie č. 31/1920 z 6. 6. 1920 o pretvorení župných, mestských a obecných výborov.<sup>14</sup> Podľa tohto mali byť tieto orgány rozpustené a nahradené novými. Členov uvedených sborov menoval župan na základe návrhov politických strán, ktoré vo volebnom kraji, do ktorého mesto alebo obec patrili, sa zúčastnili volieb do poslaneckej snemovne. Počet členov sa mal rozdeliť medzi jednotlivé politické strany podľa pomeru, v ktorom bol pri voľbách do poslaneckej snemovne počet hlasov, odovzdaných v príslušnej obci resp. meste na kandidátnu listinu jednotlivých strán. Tento spôsob ustanovenia sa fakticky už veľmi približoval formálnym predpokladom na akých boli založené voľby. Ak sa napriek tomu voľby nepreviedli bolo to preto, že týmto spôsobom zostala predsa len v rukách župana možnosť previesť korektúru v predložených kandidátnych listinách, čo pri voľbách nebolo možné.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> ŠSÚA — Fond MPS, krabica 474.

<sup>13</sup> V ďalšom obežníku z 7. 11. 1919 č. 7873 Adm. sa stanovuje, že počet zástupcov organizovaného robotníctva sa má určiť podľa pomeru číselnosti robotníckej triedy k ostatným vrstvám obyvateľstva. Tamže.

<sup>14</sup> Úradné noviny z 8. 6. 1920, č. 16—17.

<sup>15</sup> Dodatkóm k tomuto nariadeniu vydal minister ďalšie pod č. 8105 z 11. 9. 1920, v ktorom sa bližšie určoval spôsob menovania ďalších orgánov, ale len vo veľkých a malých obciach. Úradné noviny z 14. 9. 1920, č. 32.

Tak dovtedajší rychtár bol povinný zvolať novovymenované obecné zastupiteľstvo

Uvedené základné opatrenia sa týkali len okrajovo obecného zriadenia. Preto bolo treba z dôvodov legislatívnej techniky (obecné zriadenie bolo za Uhorska zvlášť upravené) vydať samostatné opatrenia, ktoré sa vzťahovali priamo na prebudovanie obecného zriadenia. Vydané opatrenia spadali časove už do druhej etapy reformy politickej správy a vyvolali v oblasti obecného zriadenia podstatné zmeny.

Podľa oficiálnej verzie sa týmito zmenami sledovalo previesť:

premenu miest s právom municipálnym a s regulovaným magistrátom na obce a miest s právom municipálnym Bratislava a Košice na mestá s regulovaným magistrátom,

poštátnenie úradu obecných a obvodných notárov,

prenesenie daňovej a poručenskej agendy z mestských a obecných orgánov na nové, ktoré boli k tomu účelu zvlášť zriadené,

zmenu v práve dozoru nad mestami a obcami,

zmenu vo finančnom hospodárení obcí.

K príprave zmeny kvalifikácie v postavení privilegovaných miest slúžil zákon o dočasnej úprave politickej správy na Slovensku. č. 210 z r. 1920 Zb. Podľa jedného z jeho ustanovení sa vláda zmocnila nariadením zmeniť mestá s regulovaným magistrátom na veľké obce ako aj prehlásiť mestá s právom municipálnym za mestá s regulovaným magistrátom alebo za veľké obce.

Organizačnej stránke obecného zriadenia — hoci len určitej jej časti — bol výlučne venovaný zákon o dočasnej úprave miest s regulovaným magistrátom na Slovensku, ktorý bol odhlasovaný pod č. 233/1920 Zb. Nová úprava vyústila menovite v poštátnení správy, ktorú tieto mestá dovtedy vykonávali vlastnými orgánmi. Mestskí funkcionári sa stali štátnymi úradníkmi. Mestský magistrát vykonával i pôsobnosť obecného predstavenstva, ktorého činnosť sa zastavila. Predsedom magistrátu bol mešťanosta. Mešťanosta mal právo a povinnosť zastaviť výkon uznesenia valného zhromaždenia obecného zastupiteľstva, ktorého pôsobnosť zostala v plnej miere zachovaná. Napriek odhlasovaniu uvedeného zákona, neuviedol sa do života. Jeho ustanovenia vychádzali len z jedného aspektu a to, aby sa zabezpečil v číh najväčšej miere vplyv štátnych záujmov na správu miest s regulovaným magistrátom. Nebralo sa však do úvahy, že spôsob ustanovenia funkcionárov v týchto mestách menovaním, sa priečil demokratickým zásadám, obsiahnutým v zákone č. 75/1919 Zb. o volebnom poriadku v obciach.

Tento argument vyslovený zo strany oficiálnych miest<sup>16</sup> bol vlastne len zdôvodnením prečo tento zákon zostal na papieri. Ďaleko dôležitejšie príčiny, ako

na zasadanie, na ktorom sa malo rozhodnúť či má byť zmenené aj zloženie obecného predstavenstva. Právo vymenovať nové predstavenstvo si podržal župan. Úrad rychtára obsadzoval tiež župan menovaním príslušníka najsilnejšej politickej strany v zastupiteľskom sbore.

<sup>16</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 3694 z 8. 6. 1922.

sa neskôr ukázalo, väzili v tom, že vládne kruhy boli vôbec rozhodnuté v dohľadnej dobe zrušiť štatút privilegovaných miest okrem Bratislavy a Košíc a to z viacerých dôvodov.

Vedľa pohnútok osobného rázu — veľký nedostatok kvalifikovaného úradníctva — viedla vládu k tejto zmene i veľmi zlá finančná situácia, v ktorej sa tieto mestá nachádzali. Povojnové pomery a rozvetvená správa týchto miest si vyžadovali neúmerne vysoké náklady.<sup>17</sup> Deficity, ktoré takto vznikli sa už nedali kryť z vlastných prostriedkov, lebo daňové zaťaženie bolo beztak veľmi veľké. Okrem toho aj zo štátnych prostriedkov sa poskytovali týmto mestám príspevky, ktoré ročne činili okolo 11 mil. korún.<sup>18</sup> Napriek tejto neutešenej situácii predsavzatie vládnych miest narazilo v mnohých prípadoch na ostrý odpor mestských orgánov.<sup>19</sup> V rámci príčin zdôvodňujúcich tieto zmeny hral samozrejme dôležitú úlohu i dôvod oficiálne udávaný zo strany vlády. Totižto ďalšie ponechanie miest, ktoré mali výsadne postavenie, odporovalo intenciam novej správnej reformy, ktorá už bola uzákonená (župný zákon).<sup>20</sup>

Právne sa táto zmena previedla vládnym nariadením č. 275/1922 Zb. v nasledujúcom:

mestá s právom municipálnym Bratislava a Košice sa prehlásili za mestá so zriadeným (regulovaným) magistrátom. Mestá s tým istým štatútom Banská Štiavnica—Bela a Komárno sa zmenili na veľké obce,

tak isto sa stali veľké obce bývalé mestá s regulovaným magistrátom Bardejov, Spišská Belá, Brezno, Banská Bystrica, Gelnica, Jelšava, Svätý Júr, Kežmarok, Kremnica, Krupina, Levica, Levoča, Lučenec, Modrá, Nitra, Spišská Nová Ves, Pezinok, Spišské Podhradie, Prešov, Rimavská Sobota, Rožnava, Ružomberok, Sabinov, Skalica, Trenčín, Trnava, Spišské Vlachy, Nové Zámky, Zvolen, Žilina.

Súčasne sa stanovilo, že pôsobnosť mešťanostu, mestského policajného kapitána a magistrátu v takto zmenených mestách prechádza dňom 31. 12. 1922 na príslušné slúžnovské úrady.<sup>21</sup>

Na základe doteraz uvedených zákonných predpisov došlo v oblasti obecného zriadenia na Slovensku k závažným zmenám. Preto nebolo možné v mnohých rozhodujúcich otázkach aplikovať na nové pomery staré uhorské právne pred-

<sup>17</sup> Mesto s regulovaným magistrátom Skalica, ktoré malo začiatkom 20. rokov len okolo 4900 obyvateľov, vydávalo ročne len na výkon mestskej správy ½ mil. korún. Podobné ťažkosti mal i Sv. Júr, ktorý preliminovoal v mestskom rozpočte na r. 1922 z titulu osobných nákladov približne ¼ mil. korún. ŠSÚA — Fond MPS 8193/1921, 4451/1922.

<sup>18</sup> ŠSÚA — Fond MPS, krabica 652.

<sup>19</sup> Proti zmene štatútu sa vyslovili napr. mestá Banská Bystrica, Brezno, Zvolen, Rimavská Sobota, Rožnava, Jelšava, Trenčín, Žilina, Banská Štiavnica a i. ŠSÚA — Fond MPS 4451/1922, 17225/1922.

<sup>20</sup> ŠSÚA — Fond MPS 20032/1922.

<sup>21</sup> To sa previedlo vyhláškou ministra vnútra v dohode s ministrom s plnou mocou pre správu Slovenska č. 412/1922.

pisy. Tento stav vyvolal nutnosť čím skoršieho riešenia. Jeho uskutočnenie sa dalo previesť dvojakým spôsobom. Za prvé, mohla sa vypracovať a uzákoníť nová úprava obecného zriadenia, ktorá by platila pre celé územie republiky.<sup>22</sup>

Vláda volila druhú alternatívu, ktorá vyústila vo vydaní zákona č. 243/1922 Zb. o dočasnej úprave obecného zriadenia na Slovensku.<sup>23</sup>

V jeho prvej časti se uzákonilo organizačné schéma pre správu miest so zriadeným magistrátom, ktorými boli Bratislava a Košice. Tieto mestá si vzhľadom na ich veľký význam ako aj na počet obyvateľstva vyžadovali použitie iných foriem správy a preto neboli zmenené na veľké obce.

Do skupiny volených orgánov v oboch mestách patrili 48členné mestské zastupiteľstvo a mestská rada, skladajúca sa z 16 členov. Zvláštnym spôsobom sa upravilo ustanovenie starostu.<sup>24</sup> Mestské zastupiteľstvo volilo zo svojho stredu päťčlenné mestské predsedníctvo. Zvolení do tohto orgánu boli tí, ktorí obdržali pomerne najviac hlasov. Z týchto potom vláda určila starostu mesta. Ďalší dvaja členovia, ktorí obdržali najväčší počet hlasov, sa stali námestníkmi starostu. Členmiestskej rady bolo predovšetkým 5 členov mestského predsedníctva. Zbývajúcich 11 členov zvolilo mestské zastupiteľstvo. Okrem toho boli členmiestskej rady mestský hlavný notár ako aj nim určený ďalší úradník mestského notárskeho úradu a odborníci, ktorých menovala vláda.

Spôsob ustanovenia starostu, jeho námestníkov ako aj mestskej rady, ktorý mal platiť do 1. 1. 1940, priečil sa volebnému poriadku do obcí. Vláda nazvala v svojom zdôvodnení toto vážne porušenie demokratického spôsobu určenia samosprávnych orgánov, nutnými preventívnymi korektúrami, ktoré musela urobiť v „záujme nerušenej konsolidácie pomerov na Slovensku“.<sup>25</sup> V dobe, keď tieto zákonné ustanovenia začali platiť, koncom roku 1922, nebolo už namieste toto zdôvodnenie. Preto sa dá pravdepodobne usudzovať, že tieto „preventívne korektúry“ sa prevádzali vzhľadom na národnostné zloženie obidvoch miest.

Pôsobnosť mestskej rady sa vzťahovala na prípravu a výkon uznesení mestského zastupiteľstva vo veciach samosprávy, na bežnú hospodársku správu mesta, mestských ústavov a podnikov ako aj nadácií a fondov spravovaných mestom, na prerokovanie rozpočtov a záverečných účtov.

Ako celkom nový orgán v rámci miest so zriadeným magistrátom sa vytvoril mestský notársky úrad. Tento orgán, ktorého prednostom bol mestský hlavný notár, sa skladal zo štátnych úradníkov, pridelených ministrom vnútra. Na mestský notársky úrad prešla pôsobnosť, ktorú dovtedy vykonával mestský

<sup>22</sup> Ministerstvo vnútra zahájilo v tomto smere r. 1920 prípravné práce vyzvaním rôznych korporácií k predloženiu návrhov na zmenu zastaralého obecného zriadenia. Pli ml Josef dr., *K reformě obecního zřízení*. Socialistická samospráva z 28. 10. 1920, č. 1.

<sup>23</sup> Ten istý postup volili vládne miesta ohľadne českých krajín, kde bola vydaná novela k obecným zriadeniam č. 76/1919 Zb.

<sup>24</sup> Namiesto starého názvu měšťanosta, používa zákon pojem starosta.

<sup>25</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 3694 z 8. 6. 1922.

magistrát a jeho členovia. Pôsobnosť mestského notárskeho úradu sa vzťahovala na výkon celej štátnej správy v rámci mesta. Mestské zastupiteľské sbory zasahovali do výkonu štátnej správy len celkom výnimočne. To nastalo vtedy ak mestský notársky úrad vybavoval veci kolegiálne. V tom prípade sa zasadnutí tohto orgánu zúčastňovali s právom hlasovacím starosta a dvaja ním určení členovia mestského predsedníctva.

Druhá časť zákona sa zaoberá organizáciou správy vo veľkých a malých obciach. Voľba obecného zastupiteľstva, obecnej rady, obecných komisií ako aj starostu a jeho námestníkov sa prevádzala na základe všeobecného volebného práva. V záležitostiach samosprávy prešla dovtedajšia pôsobnosť rychtára na starostu, predstavenstva na obecnú radu. Výkon štátnej správy vo veľkých a malých obciach patril notárovi.

Do ďalšieho okruhu závažných otázok, ktoré sa museli v tejto dobe bezodkladne riešiť, patrila aj nová právna úprava postavenia notára. Bezprostredne po vzniku republiky sa vážne uvažovalo o zrušení funkcie notára. Podnet k tomu dala skutočnosť, že notár vykonával osobne všetky nariadenia a rozkazy nadriadených orgánov a tým sa vyvolala nenávisť prevážnej časti obyvateľstva voči tejto funkcii. Nakoniec bolo rozhodnuté z dôvodov politicko-mocenských, aby sa inštitúcia notára ponechala. Bolo však treba previesť prenikavé zmeny v jeho dovtedajšom postavení, a to v tom smere, ako sa hovorí vo vládnom návrhu zákona, „aby úrad obecných a obvodných notárov bol obstarávaný orgánmi, ktoré má štát v svojej moci.“<sup>26</sup>

Najdôležitejšiou zmenou, ktorú priniesol zákon č. 211/1920 Zb. o obecných a obvodných notároch na Slovensku, bolo ustanovenie, podľa ktorého sa mal tento úrad obsadiť výlučne štátnym úradníkom. Právo menovať notára sa vyhradilo ministrovi vnútra. Služobne bol podriadený hlavnému slúžnemu. Tým sa zmenilo jeho postavenie určené bývalými uhorskými právnymi predpismi, podľa ktorých bol orgánom vtedajšej obecnej samosprávy. Pôsobnosť notára nebola týmto zákonom dotknutá.

Ako štátni úradníci boli notári v dôsledku svojho nového zadelenia podrobení všeobecným predpisom, ktoré platili pre štátnych úradníkov v českých krajinách,<sup>27</sup> s jednou závažnou odchýlkou. Podľa ustanovenia § 13 cit. zákona malo sa nariadením určiť „pokiaľ môžu notári poskytovať na žiadosť jednotlivých občanov určité výkony právnych porád.“

Toto odchylné postavenie notára na rozdiel od ostatných štátnych úradníkov vyvolalo veľkú nelúbosť nielen medzi advokátmi, ale aj v kruhoch mnohých ústredných úradov.<sup>28</sup> Vzhľadom na odpor, ktorý sa vzniesol proti dôsledkom

<sup>26</sup> Tlač Národného zhromaždenia československého č. 2547/1920.

<sup>27</sup> išlo o zákon o služobnom pomere štátnych úradníkov č. 15/1914 r. z. (služobná pragmatika).

<sup>28</sup> Ministerstvo financií zdôvodňuje svoj záporný postoj pripomienkou, že ak sa notárom povolí súkromná prax, tak to pôjde na úkor služobných povinností. Podobne

tohto ustanovenia, vláda počas celej existencie Československej republiky nevydala zákonom sľúbené nariadenie,<sup>29</sup> ktoré malo presne určiť rozsah súkromných prác notárov. A tak notári prevádzali súkromnu prax tak ako predtým.

Zákon, upravujúci postavenie notára, zapadal do celkového systému reforiem, ktorých prevedenie bolo v zásade diktované nutnosťou všetky orgány správy i na nižších stupňoch podriaďiť úplne štátu a tým upevniť úsilie vládnych miest o čím prísnejšiu centralizáciu. To znamenalo v svojich dôsledkoch ďalší a pritom nie bezvýznamný krok v konsolidačnom procese mocenských snáh českej a slovenskej buržoázie.

Medzi reformy, týkajúce sa politickej správy vôbec a obecného zriadenia zvlášť, treba ešte spomenúť dva zásahy do úpravy pôsobnosti jej orgánov.

Jeden z nich, prevedený na základe zákona č. 246/1922 Zb. z. a n., odčlenil poručenskú a opatrovnícku agendu na Slovensku od obcí, miest a žúp a v konečnej inštancii od ministerstva vnútra a preniesol túto na poručenské úrady, zriadené pri súdoch a najvyšší dozor malo ministerstvo spravodlivosti. Pritom sa obciam ponechala určitá časť agendy, ktorá sa vzťahovala na poručenské a opatrovnícke veci. Povinnosťou notára zostalo i naďalej vyhotoviť smrtný list, postarať sa o bezpečnosť pozostalosti a spísať jej inventár ako aj v prípade potreby navrhnúť menovanie kurátora alebo tútora.<sup>30</sup>

Ďalšie obmedzenie vyplývalo z toho, že finčná daňová agenda sa podľa zákona č. 43/1922 Zb. oddelila od obecnej a municipálnej správy a jej výkon sa pririeknuť štátnym finančným úradom, ktoré sa za tým účelom zriadili na Slovensku. Súčasne sa stanovilo, že časť agendy spadajúca do odboru finančnej správy sa i naďalej ponechala obecným orgánom. Išlo o podporu štátnej finančnej správy pri príprave určenia dávok a dočasne tiež doručovanie platobných rozkazov ako aj právo vyberať a vymáhať priame štátne dane s prirážkami do výšky 1000 Kč u jedného poplatníka.

Do tejto kategórie opatrení spadal ešte aj zákon č. 332/1920 Zb, ktorým štát prebral výkony zdravotno-policačné. Nová úprava sa dotkla obcí najmä potiaľ, že obvodní a obecní lekári sa prevzali do štátnej služby. Napokon bol ešte vydaný zákon č. 165/1920 Zb., na základe ktorého sa vláda zmocnila zriaďovať štátne policajné úrady, kdekoľvek to uzná za dobré.<sup>31</sup>

Spoločným menovateľom všetkých týchto opatrení bola snaha pomôcť unifi-

sa veľmi ostro proti tomu postavilo aj ministerstvo spravodlivosti ako aj organizácie súdnictva na Slovensku. ŠSÚA — Fond MPS 3245/1920, ŠSÚA — Fond KPÚ 968/1920.

<sup>29</sup> Príslušné vládne nariadenie bolo vydané až za tzv. slovenského štátu pod č. 271/1939 Sl. z.

<sup>30</sup> Rosenauer Otto dr., *Obecné zriadenie platné na Slovensku*, Kyjov 1924, 105.

<sup>31</sup> Štátne policajné úrady sa zriadili v týchto mestách Slovenska: Bratislava, Košice, Rožňava, Komárno, Lučenec, Štúrovo, Petržalka, Prešov, Rimavská Sobota. Kloubek V., *Obecní zřízení zemí republiky Československé se všemi zákony k tomu se vztahujícími a s příslušnou judikaturou až do doby nejnovější*, Praha 1929, 671.

kácii právneho poriadku na celom území republiky a previesť súčasne prípravu k nerušenému prevedeniu župného zákona.

Z rovnakých pohnútok bol upravený i dohľad nad obcami na Slovensku ako to už predvídal župný zákon. Podľa jedného zo svojich ustanovení (§ 99) ponechával úpravu tejto matérie zvláštnému zákonu. Stav, ktorý predchádzal tejto reforme, možno stručne charakterizovať tak, že dohľad nad mestami s regulovaným magistrátom ako aj nad veľkými a malými obcami vykonávali hlavný župan, miestožupan a municipálny výbor resp. hlavný slúžny. V dôsledku zmien, ktoré sa previedli po vzniku Československa, prešli práva, ktoré patrili miestožupanovi a municipálnemu výboru na župana. Okrem toho sa právo dozoru rozšírilo i na notára.

Podľa novej úpravy, prevedenej zákonom č. 241/1921 Zb. o dohladu nad obcami na Slovensku, vykonával tento nad malými a veľkými obcami okresný resp. župný úrad. Posledne menovanému orgánu prislúchalo toto právo aj nad mestami so zriadeným magistrátom.<sup>32</sup>

Tým sa skončila druhá etapa v procese prispôbovania obecného zriadenia novým pomerom. Prevedené reformy boli súčasťou priprav k modernizácii politickej správy. I keď prevedené opatrenia znamenali z hľadiska nacionálneho a organizačného nesporne klad a pokrok proti minulosti, predsa demokratizačný proces nebol dotiahnutý do dôsledkov, čo sa ani nemohlo očakávať. Tomu bránili triedne záujmy vládnucich skupín. Preto aj organizácia obecnej a mestskej správy sa upravila tak, že eliminovala zo skutočného rozhodovania široký okruh občianstva.

Jedným z hlavných predpokladov skúmania rozsahu demokratizačného procesu bol i spôsob akým sa ustanovovali obecné resp. mestské zastupiteľské sbory. Spôsob zaužívaný za Uhorska, nezodpovedal novej situácii. Neboli to len sociálnopolitické dôvody, ktoré diktovali nutnosť zásadných zmien, ale aj vážne hľadiská nacionálne.

To boli pohnútky, ktoré viedli zástupcov vládnych strán k podaniu návrhu v parlamente so žiadosťou, aby ústavný výbor vypracoval a predložil osnovu volebného poriadku do obcí.<sup>33</sup>

Na základe tohto iniciatívneho návrhu sa vypracovala osnova zákona a odhlasovala pod č. 75/1919 Zb. s platnosťou pre celé územie republiky. Znenie zákonných ustanovení, odrážajúce vtedajšie búrlivé pomery, obsahujú mnohé demokratické prvky. Zavádzalo sa všeobecné hlasovacie právo, pričom sa pri podmienkach prípustnosti rozlišovalo medzi aktívnym a pasívnym volebným právom. Hlavné zásady nového volebného poriadku spočívali na tom, že pri aktívnom volebnom práve sa znižoval vek na 21 rokov, cenzus pobytu sa určil

<sup>32</sup> Posledná časť celého komplexu reforiem obecného zriadenia obsahovala zmeny vo finančnom hospodárení, ktorá sa v záujme prehľadnosti rozoberá na inom mieste.

<sup>33</sup> Návrh posl. dr. Bellu a spol. z 1. 12. 1918. Tlač Národného zhromaždenia československého, návrh č. 114/1918.

na 3 mesiace. Voliteľnosť začínala završením 26 roku za predpokladu Iročného pobytu v obci. Volebné právo sa ďalej priznalo ženám a vojakom. Stanovila sa volebná povinnosť a počet členov obecného zastupiteľstva podľa počtu obyvateľstva v tej - ktorej obci. Napokon sa určil spôsob prevedenia volieb do obcí buďto podľa zásady pomerného zastúpenia, alebo podľa zásady relatívnej väčšiny.<sup>34</sup> Predpokladom výkonu volebného práva v rámci obce alebo mesta bol zápis občana do stálych voličských zoznamov. Táto otázka bola na žiadosť vlády zvlášť upravená zákonom č. 663/1919 Zb.

Zákon o volebnom poriadku do obcí bol niekoľkokrát zmenený. Okrem niektorých menších zmien<sup>35</sup>, previedol sa prvý ostrejší zásah do zásady všeobecnosti zbavením volebného práva osôb, ktoré vykonávali zákonom predpísanú prezenčnú službu, dôstojníkov a rotmajstrov ako aj príslušníkov četníctva (zákon č. 56/1927). Vláda zdôvodňovala návrh zákona tým, že armádu treba uchrániť pred všetkými vplyvmi politickými, lebo táto mala vraj jedine slúžiť „celoštátnej myšlienke“. Ako ďalší dôvod sa uvádzala skutočnosť, že volebné právo osôb vojenských bolo údajne v zásadnom rozpore so základnými princípmi vojenskej organizácie.<sup>36</sup>

Hlavný dôvod, prečo sa prišlo k odhlasovaniu uvedeného zákona, spočíval v tom, že pri posledných parlamentných voľbách r. 1925, príslušníci armády volili vo veľkom počte komunistickú stranu a značný počet vojakov i socialistické strany, ktoré sa dostali v dobe vydania volebnej novely do opozície. Vláda sa týmto chcela zbaviť nepohodlných voličov. Odhlasovaný zákon bol súčasne ústupok nemeckým buržoáznym politickým stranám, ktoré boli súčasťou čiernozelenej koalície. V dobe bezprostredne po vzniku republiky potrebovali české nacionalistické kruhy volebné právo vojakov, aby takto získali pozície v mestách s nemeckou väčšinou.

K ďalším významným opatreniam patriacim do tejto kategórie patrí nesporne zákon č. 122/1933 Zb. Z hlavných zmien vyvolaných novelizáciou treba spomenúť najmä tieto.

Skutočnosť, že niekto nebol zapísaný do voličských zoznamov, nemalo byť na ujmu jeho voliteľnosti. Podľa dovtedajšieho výkladu Najvyššieho správneho súdu, bol zápis do voličských zoznamov podmienkou pasívneho volebného práva.<sup>37</sup>

Volebné obdobie obecného zastupiteľstva sa predĺžilo zo 4 na 6 rokov, aby to zodpovedalo dobe uradovania členov krajinských a okresných zastupiteľstiev.

<sup>34</sup> V obciach, ktoré mali viac ako 700, na Slovensku do 1. 1. 1928 viac ako 1000 obyvateľov, prevádzali sa voľby podľa zásady pomerného zastúpenia, v ostatných obciach podľa zásady relatívnej väčšiny. (§ 19).

<sup>35</sup> Pozri: zákony č. 261/1919, 163/1920, 253/1922 Zb. —

<sup>36</sup> Z reči zpravodajcu posl. Králiku. Stenografická zpráva o 66. schôdzi poslaneckej snemovne NZRČ z 22. 3. 1927.

<sup>37</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ, návrh č. 2305 z 20. 6. 1933.

Ďalej sa určilo, aby voľby do obecných zastupiteľstiev sa zásadne konali vo všetkých obciach podľa zásady pomerného zastúpenia.

Medzi najdôležitejšie zmeny patrili nesporne tie, ktoré sa týkali spôsobu samotných volieb ako aj rozdeľovania mandátov. V rámci týchto úprav treba vyzdvihnúť nové ustanovenia § 49, podľa ktorého každá volebná skupina mohla získať len toľko mandátov, koľko ich mala uvedených na kandidátnej listine a nie podľa odovzdaných platných hlasov. Dôsledky tohto ustanovenia postihli citeľne KSČ, ktorá bola nútená najmä z dôvodov finančných stavať v mnohých obciach menší počet kandidátov. Týmto opatrením sa malo dosiahnuť odčerpanie hlasov KSČ v prospech tých politických strán, od ktorých sa voliči odvrátili.

Ďalším významným opatrením bola zmena v spôsobe voľby (odst. 3 § 50). Išlo o čiastočný zásah do systému viazaných kandidátnych listín, podmieneným zavedením prednostných vôt. Volič mohol hlasovať buď pre celú kandidátnu listinu bez zmeny, alebo pre jedného z kandidátov na nej uvedených tým, že podčiarknuť jeho meno, alebo iným spôsobom vyznačil. Každopádne bol však viazaný tým, že pri voľbe sa musel rozhodnúť pre niektorú z kandidátnych listín, platne predložených obecnému úradu a smel odovzdať len kandidátnu listinu jednej politickej strany. Táto dosť obmedzená sloboda voliča bola ešte podstatne okliesnená. Totižto tieto predpisy sa nevzťahovali na kandidáta uvedeného na prvom mieste. Tento kandidát bol vždy zvolený, predpokladajúc, že kandidátna listina, na ktorej bol uvedený, dosiahla aspoň jeden mandát. To znamenalo, že prvý kandidát bol zvolený aj vtedy ak mu odpreli dôveru všetci voliči dotyčnej skupiny, odovzdávajúc menovité hlasy iným kandidátom. Nepripúšťala sa teda dekapitulácia vodcov.

Napokon nová zákonná úprava zaviedla potvrdzovanie zvolených starostov a ich námestníkov ministerstvom vnútra, resp. krajským úradom. Znamenalo to teda, že ustanovenie týchto funkcionárov na základe volieb ustúpilo v prospech vrchnostenského menovania. Táto zmena bola pochopiteľne namierená najmä proti tým obecným funkcionárom, ktorí boli príslušníci KSČ ako aj proti všetkým, ktorí neboli ochotní bezpodmienečne plniť príkazy okresných náčelníkov.

Nakoniec došlo ešte k ďalšej novelizácii volebného poriadku do obcí podľa zákona č. 111/1937 Zb., ktorá sťažila pasívne volebné právo. Stalo sa to tým, že volebná skupina, ktorá vo voľbách nedosiahne volebného čísla, musela nahradiť celé náklady na tlač svojich kandidátnych listín. Z platnosti tohto ustanovenia boli vyňaté tie politické strany, ktoré v predchádzajúcich voľbách do Národného zhromaždenia, konaných pred vydaním tohto zákona, dosiahli v tomto orgáne zastúpenie. Účelom tejto úpravy bolo znemožniť, aby opozičné skupiny, predovšetkým v agrárnej strane, ale aj v iných buržoázných politických stranách nemohli podávať samostatné kandidátky do obecných zastupiteľstiev.

Postupnou novelizáciou niektorých ustanovení zákona o volebnom poriadku do obcí sa vo veľkom rozsahu okliesnili pôvodne v ňom obsiahnuté demokratické prvky. Zmeny sa previedli najmä v dvoch smeroch. Za prvé, išlo o to vylúčiť z volebného práva tie osoby alebo politické zoskupenia, u ktorých bol predpoklad, že by posilnili KSČ alebo demokratické prúdy v niektorých vládnych stranách. Za druhé, boli niektoré opatrenia zamerané k tomu cieľu, aby vládne miesta získali úplnu kontrolu nad ustanovením zvolených obecných funkcionárov.

Na základe uvedených volebných predpisov previedli sa na Slovensku prvý raz voľby do obcí až 16. 9. 1923. Ďalšie obecné voľby, ktoré sa vypísali v rokoch 1927, 1931 a 1938 sa nekonali vo všetkých obciach. Výsledky týchto volieb nie je možné zhrnúť a zhodnotiť, lebo neboli o nich vydané úradné sumárne zprávy. Okrem toho sa zúčastnili obecných volieb rôzne volebné zoskupenia miestneho rázu.

V rámci rozboru niektorých všeobecnoteoretických otázok súvisiacich s obecným zriadením sa uviedlo, že podstatným elementom obce bolo územie a jej príslušníci. Preto je nevyhnutné venovať pozornosť aj úprave týchto otázok.

Vytvorenie Československej republiky o vymedzenie jej územia malo vplyv aj na určenie hraníc obcí. Toto previedla vláda na základe tzv. zmocňovacích zákonov.<sup>38</sup>

K veľkým zmenám nemohlo dôjsť, lebo kým podľa stavu z r. 1921 bolo na Slovensku 3486 obcí, tak v r. 1930 bol stav 3476 obcí.<sup>39</sup>

Vedľa územia existoval ešte aj osobný substrát obce. Podľa prevzatých uhorských právnych predpisov musel byť každý občan príslušný do určitej obce. Obecná príslušnosť bola veľmi dôležitým komponentom pre určenie osobného štatusu občana, napr. bola predpokladom štátneho občianstva. Ako úradný termín pre vyjadrenie obecnej príslušnosti sa zaužíval názov domovské právo. Toto sa mohlo nadobúdnúť dvojakým spôsobom: pôvodne a odvodené. Pôvodne sa domovské právo nadobudlo vtedy, keď skutočnosť ho podmieňujúce nastali priamo v osobe, o ktorú sa jednalo.<sup>40</sup> O odvodenom spôsobe sa hovorilo vtedy, keď toto záviselo od skutočností, ktoré nastali u iných osôb, ku ktorým bol nadobúdateľ v takom pomere, že podľa zákona ich nasledoval v domovskom práve.<sup>41</sup> Táto úprava domovského práva, platná za Uhorska, sa

<sup>38</sup> Vzhľadom na Slovensko bolo toto zmocnenie udelené až zákonom č. 285/1920 Zb. s platnosťou od 5. 5. 1920. Zmocňovacie zákony stratili platnosť dňom 31. 12. 1926. Laštovka K. dr., *Obecní zřízení na Slovensku*, Právny obzor 1923, 2, 33—37.

<sup>39</sup> *Statistická příručka republiky Československé*, Praha 1925, II., 52.

<sup>40</sup> Novák Ján dr., *Domovské právo toho času platné na Slovensku*, Právny obzor 1923, 5, 129—139.

<sup>41</sup> Napr. deti nasledovali rodičov.

prevzala aj do právneho poriadku Československej republiky, samozrejme len vzhľadom na Slovensko.<sup>42</sup>

Všetky doteraz rozobrané zákonné opatrenia mali vlastne za cieľ len prispôbiť uhorské predpisy novým podmienkam. K vypracovaniu celkovej a novej úpravy obecného zriadenia nedošlo. V tomto smere nepriniesli vcelku žiadne zmeny po stránke vnútornej konštrukcie obecnej správy nielen župný zákon, ale ani zákon o organizácii politickej správy, ktorým sa zavádzalo krajinské zriadenie.

Na základe prevzatých uhorských predpisov, ako aj zmien, ktoré nastali po vzniku republiky, možno teraz ucelene a prehľadne rozobrať nielen pôsobnosť obce a jej orgánov, ale aj ich vzájomný pomer ako aj určiť ich miesto v systéme štátneho aparátu.

Do pôsobnosti obce patrilo všeobecne (§ 21 zák. čl. XXII/86):

rozhodovanie o vnútorných záležitostiach ako aj vydávanie obecných štatútov,

správa obecného majetku,

starostlivosť o obecné školy, ústavy, chudobných, cesty a iné dopravné prostriedky,

výkon miestnej polície,

plnenie všetkých úloh, ktoré jej boli uložené právnymi predpismi.<sup>43</sup>

Strohý výpočet odvetví, ktoré patrili do pôsobnosti obce, by nedali jasný obraz o skutočnom rozsahu jej činnosti. Je preto treba úsečnosť jednotlivých viet podrobnejšie rozviesť a naplniť suchú literu zákona skutočným obsahom.

V rámci svojho normotvorného práva mohla obec vydávať smernice pre vlastnú vnútornú správu (samosprávu) okrem hospodárskych záležitostí. Tieto smernice sa nazývali štatúty, na ktorých sa uznášalo obecné zastupiteľstvo. Obecné štatúty nemohli byť v rozpore s platnými právnymi predpismi a župnými štatútmi a museli vychádzať z miestnych pomerov.<sup>44</sup> Obec nemala však práva uznieť sa v štatútoch aj na trestných sankciách, tieto mohol stanoviť župný úrad so schválením ministerstva vnútra. Normotvorné právo miest so zriadeným magistrátom Bratislava a Košice bolo v plnej miere aj po reforme zachované.

<sup>42</sup> K doplneniu týchto predpisov došlo v súvislosti so zmenami, ktoré vyplývali z mierových zmlúv s Rakúskom, Nemeckom a Maďarskom zákonom č. 236/1920 Zb. V tomto prípade išlo len o určenie kritérií, podľa ktorých osoby nadobúdali alebo strácali štátne občianstvo a domovské právo v ČSR.

<sup>43</sup> Sem patrí napr. doručovanie súdnych spisov, zostavovanie voličských zoznamov, súpis brancov, ubytovanie vojska atď. V týchto prípadoch sa hovorí o prenesenej pôsobnosti obce.

<sup>44</sup> Obec mala okrem štatútu o obecnej samospráve, obyčajne ešte požiarny štatút, štatút o podpore chudobných, o obecných pastvinách, o správe obecných lesov ako aj štatút o spôsobe vyberania obecných dávok. Novák J. dr., *Rukoväť pre obecných starostov*, Bratislava 1924, 21.

Obec vlastnila aj majetok, ktorý si sama spravovala. Významnú zložku tvorili obecné podniky. Rozoznávali sa dva druhy. Boli obecné podniky zárobkove spravované k docieleniu zisku. Občianstvo nebolo nútené používať zariadenie alebo odoberať výrobky týchto podnikov.<sup>45</sup> Do druhej skupiny boli zaradené tie podniky, ktoré neboli zárobkové. Slúžili verejnému záujmu, teda boli všeobecne prospešné—poskytujúce občianstvu výhody. To boli zariadenia, pomocou ktorých obec plnila jej uložené úlohy. Obec sa mohla prostredníctvom obecného zastupiteľstva rozhodnúť v akej forme tieto zriadi.

Výnosy obecného majetku vrátane obecných podnikov zárobkových mali sa použiť ako dôležitý prostriedok krytia obecného rozpočtu. Táto úloha sa za platnosti zákona č. 76/1927 Zb. o priamych daniach mohla len čiastočne plniť, lebo od zvláštnej dane zárobkovej boli úplne oslobodené len štátne podniky. Naproti tomu o podnikoch samosprávnych platilo ustanovenie (§ 73), že ministerstvo financií mohlo oslobodiť od dane zárobkovej podniky, u ktorých verejný záujem prevládal nad zárobkovým. Išlo teda o oslobodenie fakultatívne. Sústavne zhoršovanie finančného stavu samosprávnych zväzkov si vynútilo zmenu tohto ustanovenia. Podľa zákona č. 226/1936 Zb. sa zrovnoprávnili obecné podniky so štátnymi v otázke oslobodenia platenia zárobkovej dane.

Dôležitou súčasťou pôsobnosti obce bola výstavba a údržba určitej kategórie ciest. Okrem obecných ciest sa musela obec starať aj o spoločné poľné cesty ako aj o údržbu tých ciest, ktoré ju spájali s inými obcami. Tieto sa nazývali vicinálne cesty. O mimoriadnom rozsahu tejto úlohy svedčili štatistické dáta, podľa ktorých pripadalo z celej cestnej siete Slovenska 44 % na vicinálne cesty. Bol to stav, ktorý neúmerne zaťažoval po všetkých stránkach vyvíjajúcu sa obecnú samosprávu na Slovensku. To donútilo slovenských poslancov koalických politických strán k podaniu návrhu zákona na premenenie vicinálnych ciest na Slovensku a Zakarpatskej Ukrajine na cesty okresné — tzv. malá cestná novela.<sup>46</sup> Vychádzalo sa z toho, že vzhľadom na kvalifikáciu ciest ako aj vzhľadom na znášanie bremien pre ich údržbu, existovali diskrepancie medzi jednotlivými časťami republiky. V českých krajinách nepoznali kategóriu vicinálnych ciest. Preto sa navrhovalo, aby vicinálne cesty na Slovensku, ktorých dĺžka bola 6 300 km, boli vyhlásené za okresné. Tým by sa bol vybudoval jednotný právny režim pre celé územie republiky. K tomu pristupovala ešte skutočnosť, že Slovensko bolo ešte v ďalšej nevýhode. Totižto z cestného fondu sa podľa zákona č. 116/1927 Zb. udeľovali podpory len k zlepšeniu krajinských a okresných, ale nie vicinálnych ciest. A to napriek tomu, že vicinálne cesty na Slovensku plnili tie isté úlohy ako okresné cesty v českých krajinách. Vláda odmietla takéto riešenie s poukazom, že sa pripravuje nový

<sup>45</sup> Sem patria: elektrárne, plynárne, vodárne, mlyny, obecné váhy, tehelne, kiná, pohrebné ústavy, bitúnky, pily a i.

<sup>46</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ, návrh č. 1128 z 11. 5. 1931.

cestný zákon.<sup>47</sup> Pri známej legislatívnej praxi nebolo možné očakávať skoré riešenie.

K povinnosti obce patrila aj starostlivosť o ľudové školstvo. Podľa uhorských právnych predpisov (zák. čl. XXXVIII/1868) bola obec povinná zriadiť v určitých prípadoch<sup>48</sup> potrebný počet ľudových učebných ústavov, ktoré boli prístupné všetkým občanom bez rozdielu náboženstva. V tomto prípade musela obec uhradiť osobný a vecný náklad školy. Ďalej patrili k jej povinnosti vybudovať a udržiavať školskú budovu a učiteľské byty, postarať sa o potrebný počet učiteľov, o riadnu školskú dochádzku detí. Obec musela mať pochopiteľne k tomuto cieľu aj potrebné krytie. Za tým účelom založila školskú základinu, vyberala od každého občana obecnú školskú daň, ktorá bola neskôr zrušená.<sup>49</sup> Súčasne štát tiež poskytoval obciam, najmä chudobným, príspevok na osobný a vecný náklad školy.

Okrem toho obec podporovala aj cirkevné školy. Táto podpora mohla byť dobrovoľná alebo povinná. Povinné podporovanie sa zakladalo na záväzku vyplývajúceho z kanonickej vizitácie, zo súkromonprávnej zmluvy alebo z iného platného titulu.<sup>50</sup>

V rámci osvetovej činnosti mala každá obec zriadiť verejné knižnice (zákon č. 430/1919). Dozor nad touto ustanovizňou mala knižničná rada, ktorá sa mala zriadiť v každej obci.<sup>51</sup>

Z hľadiska verejnej bezpečnosti sa prevádzala kontrola cudzincov, ktorí museli byť prihlásení na príslušnom obecnom úrade. Starostovi prislúchalo právo vykázať z obce rôzne asociálne živly (tuláci, prostitútky, notorickí opilci a i.) ak vyvolávali sústavne verejné pohoršenie alebo sa vyhýbali zamestnaniu. Obec vykonávala aj funkciu živnostenskej polície. Starosta bdel nad tým, aby žiadny remeselník, alebo obchodník nevykonával činnosť bez výučného resp. priemyselného listu. Prevádzala dozor nad dodržiavaním 8hod. pracovnej doby a nedelnejšieho kludu. Obecná rada sa musela starať o zachovanie poriadku na trhoch a jarmarkoch.

Trestná právomoc obce sa vzťahovala na menšie priestupky spáchané na poliach, v lesoch a čeladou. Tieto bagatelné trestné veci patrili do pôsobnosti obecných súdov (obecný trestný senát).

<sup>47</sup> Odpoveď predsedu vlády J. Malypetra. Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 2502/I z 16. 2. 1934.

<sup>48</sup> Ak v obci neboli cirkevné školy.

<sup>49</sup> Zákon č. 77/1927 Zb.

<sup>50</sup> Munka J. dr., *Náklad na ľudové školstvo v osvetlení politicko-administratívnom*, Bratislava 1930, 73.

<sup>51</sup> Zákon pôvodne predvídal, aby sa pre Slovensko vydali zvláštne odchýlky vo forme nariadenia. Nakoniec rozhodlo ministerstvo pre unifikáciu zákonov v r. 1925, že odhlasovaná právna norma sa vzťahuje v plnej miere na celé územie republiky. Kraus F. dr., *Verejné obecné knižnice na Slovensku*. Hlas slovenskej samosprávy 1937, č. 6—7.

V súvislosti so zvýšeným ohrozením bezpečnosti Československa pripadli aj obciam rôzne povinnosti, ktoré rozširovali jej pôsobnosť. Tak podľa zákona č. 82/1935 Zb. o ochrane a obrane proti leteckým útokom a zákona č. 75/1938 Zb., ktorý ho doplňoval, museli sa obce na vlastný náklad postarať o dostatočný počet verejných krytov a plynových masiek. V intenciách zákona o obrane štátu č. 131/1936 Zb. mohlo sa obciam uložiť plnenie záväzkov, ktorých bolo treba k nerušenému chodu štátneho hospodárstva. Tak isto aj zákon č. 184/1937 Zb. stanovil obciam povinnosť spolupôsobiť pri prevádzaní brannej výchovy. Skupina posledných troch zákonov nemala len svoje politické aspekty — obmedzovanie obecnej samosprávy, ale ukladali obciam aj veľké bremená finančného rázu, ktoré dopadli ako obyčajne na bedrá širokého okruhu občianstva.

Pravda, tento celkový výpočet obsahuje len najdôležitejšie a najbežnejšie odvetvia činnosti obce a jej orgánov. Na druhej strane by však nemalo význam rozvádzať všetky otázky, ktoré by nanajvýš mali význam kvôli úplnosti, ale nie pre posúdenie veci samotnej.

Práva a povinnosti spadajúce do pôsobnosti obce, vykonávala táto prostredníctvom vlastných orgánov. Podľa spôsobu ustanovenia boli tieto dvojakého druhu. Do prvej skupiny patrili volené orgány, ktoré sa nazývali aj orgánmi obecnej samosprávy. Boli to obecné zastupiteľstvo, obecná rada, starosta a obecné komisie.

Najvyšším z pomedzi týchto bolo obecné zastupiteľstvo. Do jeho pôsobnosti patrili veci, ktoré sa vzťahovali na obecný majetok.<sup>52</sup> Ďalej ustanovenie a prepustenie obecných úradníkov a zamestnancov, voľba starostu, obecnej rady a komisií, udelenie domovského práva, výkon práva patronátneho alebo prezentačného, dozor nad uradovaním obecnej rady a i.

Obecné zastupiteľstvo sa uznášalo na schôdkach, ktoré zvolával starosta písomným pozvaním. V ňom sa muselo uviesť miesto a čas konania schôdzy ako aj predmet rokovania. O veciach, ktoré neboli na pozvánke uvedené, mohlo sa rokovať len vtedy ak s tým súhlasili aspoň  $\frac{3}{4}$  prítomných členov. Program schôdze zostavoval starosta v spolupráci s notárom. Rokovania schôdzok sa začínali prejavom starostu ako predsedu, potom nasledovali úradné zdelenia, finančné otázky a na záver rôzne návrhy. Schôdkam predsedal starosta alebo jeho námestník. Okrem členov obecného zastupiteľstva bolo treba ešte pozvať na schôdzy v mestách so zriadeným magistrátom hlavného mestského notára a okrem toho dvoch mestských notárov, v obciach obecných alebo obvodných notárov. Ak nebola niektorá z týchto osôb, alebo člen obecného zastupiteľstva pozvaní, boli uznesenia prijaté na schôdzi, neplatné. Proti rozhodnutiam obecného zastupiteľstva, ktoré sa týkali obecného majetku alebo zafáženia občanov vôbec, mohol sa odvolať ktorýkoľvek občan

<sup>52</sup> Dispozícia kmeňovým majetkom, najmä stanovenie jeho užívania, rozhodovanie o použití obecných príjmov, odhlasovanie rozpočtu a záverečných účtov.

a odvolanie malo odkladný účinok. Inak v ostatných prípadoch mali toto právo len členovia obecného zastupiteľstva a notár. Uznesenia obecného zastupiteľstva vykonával starosta.

Do skupiny samosprávnych orgánov patrila ďalej obecná rada, ktorá sa skladala z  $\frac{1}{3}$  členov obecného zastupiteľstva. Tento orgán, pracujúci pod predsedníctvom starostu, viedol a mal v rukách správu obce. Spravoval najmä obecné podniky a uznášal sa o veciach, ktoré mu boli podľa zákona alebo obecného štatútu výslovne vyhradené. Okrem toho do pôsobnosti obecnej rady patrila príprava návrhov pre obecné zastupiteľstvo. Obecná rada zodpovedala popri starostovi za výkon nariadení aj vyšším orgánom. Starala sa o to, aby predpisy týkajúce sa obecného hospodárenia sa zachovávali. Podávala návrhy obecnému zastupiteľstvu na odstránenie závad, zistených v záverečných účtoch dozorčím orgánom. Na základe uznesenia obecnej rady mohol starosta poukázať v rozpočte prelimitované obnosy. Vzhľadom na rozsah pôsobnosti mala obecná rada v skutočnosti relatívne významnejšie postavenie ako obecné zastupiteľstvo.

Napokon treba do kategórie samosprávnych orgánov zaradiť obecné komisie, ktoré sa delili na povinné a dobrovoľné. Do prvej skupiny patrila predovšetkým finančná komisia. Okrem toho sa mali ešte podľa ustanovení jednotlivých zákonov zriadiť knižničná rada (§ 7 zák. 430/1919), stavebná komisia podľa župných stavebných štatútov. Medzi dobrovoľné komisie sa radili zdravotná, osvetová a volebná komisia. Predsedu si volila každá komisia zo svojho stredu. Starosta a jeho námestník neboli z úradu členmi komisie. Do obecných komisií mohli byť zvolení aj občania, ktorí neboli členmi obecného zastupiteľstva, museli však mať pasívne volebné právo. Obecné komisie nemali žiadnu výkonnú moc, lebo boli sbormi, ktoré vyšetrovali im pridelené záležitosti a podávali ohľadne týchto návrhy obecným orgánom.

Na čele obce stál starosta. Zastupoval obec navonok. Medzi najhlavnejšie úlohy, ktoré mal plniť, patrili najmä:

bol predsedom obecného zastupiteľstva, zvolával jeho členov na zasadania, staral sa, aby tento sbor konal povinnosti, ktoré mu boli uložené a vykonával jeho uznesenia,

predsedal obecnej rade,

viedol vnútornú správu obce a spolupôsobil pri výkone štátnej správy podľa pokynov notára,

mal na starosti obecné hospodárstvo. Dbal hlavne na to, aby rozpočet, záverečné účty ako aj inventáre boli načas zostavené a, aby sa schválený rozpočet presne prevádzal,

poukazoval finančné úhrady v rámci schváleného rozpočtu a podľa uznesení obecnej rady.

Akonáhle bol starosta zvolený a zložil sľub, mal prevziať svoj úrad od pred-

chodeu a to zápisnične za prítomnosti prednostu okresného úradu a spravidla aj obecného alebo obvodného notára.

V rámci klasifikácie a rozboru činnosti obecných samosprávnych orgánov nemožno obísť ešte jeden orgán, ktorého pôsobnosť bola iného zamerania ako ostatných. Bol to obecný súd občiansky. Jeho pôsobnosť sa vzťahovala na „úzky okruh štátneho výsostného práva justičného vo veciach občianskych“.<sup>53</sup> Konkrétne sa jednalo o spory týkajúce sa peňažitého plnenia, konania prác, hnutelných vecí ak hodnota sporného predmetu neprevyšovala 100 Kč a nepatrili do pôsobnosti riadnych súdov. Tento orgán sa skladal vo veľkých obciach zo starostu, člena obecnej rady a notára, v malých obciach zo starostu a dvoch členov obecnej rady.

Na rozdiel od predchádzajúcich orgánov, notár predstavoval byrokratický živel v rámci obecnej správy. Bol priamym predstaviteľom štátnej správy. Bola to inštitúcia rozdielna od českých krajín, a zachovala sa aj počas existencie republiky. Notár bol štátny úradník, ktorý nebol služobne podriadený obci.

Ako štátni úradníci boli notári podrobení všeobecným predpisom pre štátnych úradníkov, ale s určitými odchýlkami:

mal voči obci nárok na naturálny byt resp. tzv. prebytočné, ale len v tom prípade, ak k tomu bola zaviazana podľa bývalých uhorských právnych predpisov,

mohol prevádzať vedľa svojho úradného pôsobenia i súkromné práce pre občanov a poberať odmeny za podmienky, že touto svojou činnosťou neporušoval svoje úradné povinnosti,

napriek tomu, že boli podrobení predpisom o štátnych úradníkoch a teda zásadne neručili za svoje úradné výkony, predsa bolo v § 20 zákona č. 243/1922 Zb. stanovené, že zodpovedajú obciam za spôsobenú škodu. Obec sa mohla však domáhať náhrady škody u súdu až vtedy ak bola vina notára zistená na základe právoplatného disciplinárneho nálezu.

Pôsobnosť notára sa prejavovala dvoma smermi. Vo veciach vnútornej správy — teda v oblasti samosprávy — sa zachovala ich pôsobnosť, ktorú vykonávali podľa uhorských právnych predpisov, v plnej miere. Na poli výkonu štátnej správy, notár túto sám prevádzal. V rámci tejto činnosti treba spomenúť aspoň niektoré jeho hlavné práva a povinnosti. Obecní resp. obvodní notári boli ex lege matrikármi (zák. čl. XXXVI/1904). Po vydaní zákona o oddelení štátnej finančnej správy od obecnej a municipálnej správy na Slovensku, zostala notárom i naďalej povinnosť vyberať priame štátne dane s prirážkami do výšky 1000 Kč ročného predpisu u jedného poplatníka. Tieto dane sa vyberali na základe výberčích tabiel zostavených a vydávaných každoročne daňovými úradmi. V tejto veci dochádzalo k častým nedorozu-

<sup>53</sup> Kunoši I. dr., *Obecné súdnictvo občianske (bagatelné)*. Hlas slovenskej samosprávy 1935, 5, 73—76.

meniam medzi notármi a finančnými úradmi, ktoré sa prejavovali vo vzájomnom obviňovaní, že zapríčinili úpadok daňovej morálky.<sup>54</sup> Okrem toho boli notári nápomocní finančným úradom pri kontrole a doplňovaní pozemkového katastru, aby jeho stav súhlasil so skutočnou držbou nehnuteľností. To bola veľmi dôležitá činnosť vzhľadom na to, že sťažnosti poplatníkov na nesprávne stanovenie pozemkovej dane sa množili.

Podľa toho či viedol agendu jednej alebo viacerých obcí, nazýval sa obecný alebo obvodný notár. Okrem toho boli podľa potreby na jednotlivých notárskych úradoch<sup>55</sup> pridelení notári. Pomer medzi vedúcim a prideleným notárom bol často veľmi napnutý. Išlo najmä o materiálne otázky. Pridelení notári sa ponosovali, že musia vybavovať väčšinu úradnej agendy, aby sa vedúci úradu mohli nerušene venovať súkromným prácam.<sup>56</sup>

V mestách s regulovaným magistrátom vykonávali úlohy štátnej správy mestské notárske úrady, ktoré boli obsadené štátnymi úradníkmi (§ 10 zák. č. 243/1922 Zb.).

Po rozbere pôsobnosti jednotlivých orgánov obecnej správy, zostáva ešte zodpovedať aký bol vzájomný pomer medzi samosprávnymi a byrokratickými orgánmi. Predom je tu dôležité vyzdvihnúť, že notár ako reprezentant štátnej správy mal zabezpečenú takú právomoc, aby mohol usmerňovať a riadiť celú činnosť všetkých orgánov obce. Hoci v žiadnom zo zákonných opatrení nebola nikde *expressis verbis* stanovená kontrolná funkcia notára, predsa len táto stránka jeho činnosti celkom jasne vyplývala z nasledujúcich skutočností.

Notár mal právo vetovať opatrenia a uznesenia obecných samosprávnych orgánov<sup>57</sup> ak došiel k názoru, že bol porušený zákon, prekročená pôsobnosť alebo ohrozené blaho obce (sistácia). To znamenalo, že vetovaný akt sa nemohol uviesť do života dokiaľ nerozhodol o ňom okresný náčelník ako odvo-

<sup>54</sup> Sväz obecných a obvodných notárov na Slovensku zaslal memorandum Generálnemu finančnému riaditeľstvu v Bratislave, v ktorom obviňoval daňové úrady z nesprávneho postupu. Ako odpoveď Generálne finančné riaditeľstvo vytýkalo notárom nedostatočnú spoluprácu s finančnými úradmi. ŠSÚA — Fond KPÚ 24564/1937, 32179/1937.

Sväz obecných a obvodných notárov na Slovensku bola stavovská organizácia, ktorá zastupovala, ako sa oficiálne zdôvodňovalo, záujmy notárov nielen v aktívnej službe, ale i penzionovaných ako aj ich vdov a sirôt. Spočiatku sa nazývala Zemský sväz obecných notárov na Slovensku.

<sup>55</sup> Podľa stavu k 31. 12. 1929 bolo na Slovensku 895 obecných a obvodných notárskych úradov. Podľa služobnej hodnosti boli notári rozdelení do týchto skupín: 1. notársky riaditeľ, 2. hlavný notársky tajomník, 3. notársky tajomník, 4. notársky adjunkt, 5. notársky elév. *Štatistický lexikón obcí v krajine Slovenskej*, Praha 1936, Bělonožník F., *Príručka pre obecných a obvodných notárov na Slovensku na rok 1930*, Bratislava 1929.

<sup>56</sup> ŠSÚA — Fond PKÚ 42124/1932.

<sup>57</sup> Preto bol notár povinný účastniť sa s právom hlasovacím všetkých schôdzok obecných samosprávnych orgánov. Z toho dôvodu ho musel starosta pozvať na každú schôdzu podobne ako volených členov.

lacia inštancia. Okrem toho mohol sa notár odvolať proti rozhodnutiam samosprávnych obecných orgánov pokiaľ takéto odvolanie bolo prípustné podľa príslušných predpisov. Z toho teda vyplýva, že notár mal kontrolné právo nad celou vnútornou správou obce (samosprávou). Nemal síce v tomto ohľade vrchnostenské právo, ale poskytla sa mu možnosť, aby jeho zakročením príslušná dozorčia alebo odvolacia inštancia urobila nápravu.

Tým, že notár mal takú rozsiahlu pôsobnosť i v rámci samosprávy, vytvorila sa jednotná koľaj i v oblasti obecného zriadenia. Notár vykonával nielen štátnu správu, ale uskutočňoval aj uznesenia samosprávnych orgánov.

Neobyčajne rozsiahla právomoc notára nevyplývala len z toho, že viedol celú úradnú agendu obce, ale aj preto, že v dôsledku svojho zvláštneho postavenia medzi štátnymi úradníkmi, mohol vykonávať aj súkromnú prax. Tým získal mimoriadny vplyv na občana ako jednotlivca aj v jeho súkromnej sfére života. Mnohí občania pri spleťtosti právnych predpisov sa obracali na notára ako najbližšie stojaceho človeka, znalého aspoň čiastočne práva, o pomoc. Preto závislosť občanov na notárovi nevyvierala len z jeho úradného postavenia, ale aj zo subjektívnych potrieb jednotlivca.

Podriadenosť obecných samosprávnych orgánov sa neprejavovala len horizontálne, teda voči notárovi, ale aj vertikálne, t. z. voči nadriadeným byrokratickým orgánom.

Podľa výnosu ministerstva vnútra prislúchalo právo rozpustiť obecné zastupiteľstvo krajskému úradu (výnos z 10. 5. 1929 č. 25 170/7). Praktické následky týchto zásahov mal riešiť okresný úrad, ktorý musel dosadiť dočasnú správu, tj. zostaviť správnu komisiu a ustanoviť vládneho komisára.<sup>58</sup>

Činnosť orgánov obecnej samosprávy nebola len závislá od zákonných ustanovení. Skutočný rozsah tejto pôsobnosti bol závislý od finančných prostriedkov. Obmedzenosť pôsobnosti týchto orgánov výškou k dispozícii stojacich finančných prostriedkov sledovala určitý dôležitý cieľ. Týmto spôsobom sa totižto mohol vykonávať bezprostredný vplyv vlády na obecnú samosprávu, v ktorej v dôsledku demokratizácie politického života rozhodoval širší okruh občianstva ako za Uhorska. Preto bolo treba vytvoriť na druhej strane zábranu, aby tieto nové sily nemohli uviesť do života také opatrenia, ktoré by sa vymykali z rámca vládnej politiky.

Na bezprostrednú súvislosť rozsahu pôsobnosti orgánov miestnej samosprávy včítane obecnej s ich finančnými možnosťami veľmi dôrazne upozorňoval predstaviteľ sociálnej demokracie pri príležitosti prerokovania volebného poriadku do obcí, keď doslovne povedal: „Rovnako terajší finančný základ obcí, ktorý sa opiera o prirážkový systém a o nepriame dávky, je neudržateľný. Financie obcí a všetkých samosprávnych telies bude treba postaviť na iný,

<sup>58</sup> Výnos Krajského úradu v Bratislave z 24. 5. 1929 č. 84732/29 o postupe pri rozpustení obecných zastupiteľstiev. Krajský vestník pre Slovensko z 20. 6. 1929, č. 18.

samostatný základ, štát bude musieť prenechať iste zdroje príjmov obciam a župám..., aby boli zdárnou zložkou štátnej správy... Štát však nesmie upadať do krajných snáh centralizačných a musí sa najmä vyvarovať toho, aby príliš neosekal právomoc miestnej samosprávy a neurobil z nej bezvýznamný sbor, ktorý by mal právo byť zvolený, ale nemal by možnosť rozhodovať o správe“.<sup>59</sup>

Dezolátny finančný stav obcí ako aj neúmerný vzrast ich úloh po skončení prvej svetovej vojny nastolili nutnosť okamžitého riešenia dôležitých hospodárskych otázok. Túto úlohu videli vládne kruhy splnenú vydaním zákona o dočasnej úprave finančného hospodárenia obcí a miest s právom municipálnym č. 329/1921 Zb.

Obsah tejto pre obecné hospodárenie tak významnej zákonnej úpravy možno zhrnúť do týchto hlavných bodov:

obecné rozpočty schvaľoval dohliadač úrad — v tomto období to bol župný výbor,

podľa ustanovenia § 9 musela sa v každej obci zriadiť finančná komisia, ktorá sa skladala z polovice z odborníkov a nečlenov obecného zastupiteľstva, menovaných nadriadeným byrokratickým orgánom. Komisia mala právo kontrolovať celé obecné hospodárstvo a odvolať sa s odkladacím účinkom proti všetkým uzneseniam finančnej povahy, ktoré prijalo obecné zastupiteľstvo. Komisii museli byť zvlášť predložené obecné rozpočty a záverečné účty prv než boli vyložené k verejnému nahliadnutiu, aby ich preskúmala a o nich sa vyjadrila. Finančná komisia musela podľa oficiálnej verzie dbať na to, aby opatrenia obecného zastupiteľstva, učené vo verejnom záujme, „neboli prevádzané prenáhlene na úkor niektorej poplatnej triedy obyvateľstva“.<sup>60</sup>

obmedzenie prípustnej výšky obecných prirážok k priamym daniam zásadne na 200 %. V dôvodovej zpráve k vládnemu návrhu uvedeného zákona sa toto zdôvodňovalo tým, aby nadmerné daňové bremená nenútili majiteľov zavierať podniky, resp. aby sa predišlo tomu, že založenie určitého podniku by sa robilo závislým od výšky samosprávneho zdanenia.<sup>61</sup>

Nepochybne ťažká finančná situácia obcí si vyžadovala radikálneho riešenia vyúsťujúceho nielen v ich sanácii, ale aj v zaopatrení dostatočných prostriedkov pre ďalší rozvoj obecnej samosprávy. Uvedené opatrenie prispelo len vo veľmi skromnej miere k dosiahnutiu vytýčeného cieľa. Naopak viedlo k podstatnému obmedzeniu samosprávy. Uvedený zákon rozšíril nielen právo kontroly štátnych orgánov, ale v mnohých prípadoch im priamo pririekol i právo o týchto otázkach rozhodovať.

Už pri prerokovaní dočasnej právnej úpravy finančného hospodárenia obcí

<sup>59</sup> Z reči posl. dr. Meissnera. Stenografická zpráva o 19. schôdzi Národného zhromaždenia československého z 22. 1. 1919, 511—512.

<sup>60</sup> Novák J. dr., Rukoväť pre obecných starostov, Bratislava 1924, 130.

<sup>61</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 1397 z 9. 1. 1921.

došli vládne kruhy k záveru, že týmto spôsobom sa nadhodená otázka nevyrieši. Preto bol odhlasovaný zákon č. 334/1921 Zb., ktorý prikazoval samosprávnym zväzkom výnos niektorých štátnych daní. V rámci tohto opatrenia dostali obce prídely z daní domovej, pozemkovej, z obratu a pracovných výkonov ako aj z dane prepychovej. Týmto spôsobom sa aspoň čiastočne vyhovel stále intenzívnejšiemu volaniu, aby sa konečne položil základ k samostatnému finančnému hospodáreniu obce.

V podstate však ani tento zákon sa nemohol považovať za opravdovú sanáciu obecných financií, ale nanajvýš slúžil k tomu, aby sa odvrátila hroziaca katastrofa. Prídel z výnosu niektorých štátnych daní, prikázaných obciam, nebol adekvátny ich zvýšeným úloham. „U nás sa prehliada skutočnosť,“ musel zdôrazniť zpravodajca posl. Remeš (čs. soc. dem.) pri prerokovaní zákona o dočasnej úprave finančného hospodárenia obcí, „že dnešná obec nie je už obcou zo šesťdesiatych rokov, že už nie je púhym osobným zväzkom ľudí spojených miestnymi záujmami a obyčajnou správnu jednotkou, ale, že sa stala vo verejnom organizme správnu prvou inštanciou, ktorej podľa toho prináležia mnohé a ťažké úlohy.“<sup>62</sup>

A tak zostalo i naďalej hlavným zdrojom príjmov samosprávnych zväzkov výnos z prirážok k priamym daniam. Pritom však i tento výnos nebol pevným faktorom, z ktorého sa mohlo vychádzať pri zostavovaní obecného rozpočtu. Tomu bránila prax finančných úradov, ktorá sa prevádzala nasledujúcim spôsobom. Daňové úrady boli povinné dodať obciam každý rok pred zahájením prípravných prác k rozpočtu základy daní, ku ktorým sa mali vyberať obecné prirážky. Obec vypočítala výšku obecných prirážok podľa predložených daňových základov. Koncom roku sa však ukázalo zvyčajne, že obce neobdržali od daňových úradov taký obnos, aký podľa rozpočtu očakávali.

Okrem toho na očakávaný výnos obecných prirážok veľmi neblaho pôsobil odhlasovaný zákon o úľavách pri platení priamych daní č. 235/1924 Zb. Tento zákon určil, že nedoplatky priamych daní a samozrejme i prirážky k nim za predchádzajúce roky včítane r. 1923 mohli byť na žiadosť strany znížené alebo odpustené ak nastalo vážne nebezpečenstvo, že ich zaplatenie by ohrozilo poplatníka v jeho hospodárskom podnikaní, alebo vo výžive vlastnej osoby resp. jeho rodiny.

Dva vážne problémy a to vysoké obecné prirážky a stále stúpajúce dlhy vyvolávali nielen nespokojnosť poplatníctva, ale podlamovali sústavne aj riadnu činnosť obce. Vzrastajúcim ťažkostiam nezabránilo ani odhlasovanie predchádzajúcich zákonov. Pomocou týchto sa podarilo do určitej miery vybudovať dávkový a poplatkový systém a obecnému hospodáreniu sa dostalo aj prídely zo štátnych daní, ale nemohlo sa zabrániť stálemu vzrastaniu obecných

<sup>62</sup> Stenografická zpráva o 82. schôdzi poslaneckej snemovne NZRČ z 4. 8. 1921.

prirážok k priamym daniam, ktoré v niektorých obciach dosahovali až 1 000 %.<sup>63</sup>

Vláda preto zvažovala či doterajší spôsob získavania hlavného prameňa príjmov obce sa nemá zmeniť, ale nakoniec sa uzniesla, aby sa prirážková sústava zachovala s určitými modifikáciami. Za tým účelom bol vydaný ďalší zákon č. 77/1927 Zb. o novej úprave finančného hospodárenia zväzkov územnej samosprávy. Vzhľadom k obecnému hospodáreniu došlo proti minulosti k týmto zmenám.

Zákon stanovil, že najvyššia prípustná miera obecných prirážok mala zásadne činiť 200 %. Rozpočtový schodok mal byť spravidla uhradený v rámci tejto prípustnej výšky prirážok. Táto mohla byť prekročená u obecných prirážok len vtedy ak to bolo nevyhnutné k úhrade úrokov a splátok z požíčiek, platne uzavretých pred účinnosťou tohto zákona s limitom do 300 %.

Do odhlasovania tohto zákona mali obce nárok na percentuálne prídely z dane domovej, z obratu a prepychovej bez ohľadu na to v akej výške sa vyberali obecné prirážky, teda i vtedy, keď prídely k udržiavaniu rozpočtovej rovnováhy vôbec nepotrebovali. Osnova nového zákona prireкла i naďalej prídely z niektorých štátnych daní obciam, ale priklonila sa pritom k subvenčnému systému. Vyššie dohliadacie úrady spravovali zvláštny fond, utvorený z výnosu dane domovej, pokiaľ nepripadla obciam, ďalej z prídely dane z obratu, príjmov, z dane pozemkovej a sčasti z prirážok k všeobecnej a zvláštnej dane zárobkovej. Z tohto fondu sa poskytovala subvencia obciam a okresom, ktorých rozpočtová potreba nemohla sa celkom uhradiť napriek stanoveniu najvyššej prípustnosti prirážok a zavedeniu vhodných dávok a poplatkov.

Podľa zprávy Krajského úradu v Bratislave sa pomoc tohto fondu obciam na Slovensku odrážala v praxi nasledovne:<sup>64</sup>

Príjem fondu		Požadované príspevky z fondu		Povolené príspevky	
1928	1929	1928	1929	1928	1929
17,092.656	28,413.401	19,377.427	48,359.494	13,145.059	24,685.672

Z uvedených dát vyplýva dôležitý poznatok. Príjem fondu bol vzhľadom na celkové obnosy rozpočtov obcí na Slovensku a aj v celoštátnom meradle pomerne nízky a požadované príspevky už i beztak znížené dohliadacím úradom neznamenalí podstatnejšiu pomoc ak túto porovnáme s niektorými hlavnými ukazovateľmi finančného stavu obecného hospodárenia za rok 1929:

<sup>63</sup> Vládny návrh osnovy k zákonu č. 77/1927 Zb. Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 705 z 10. 11. 1926.

<sup>64</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 703 z 10. 10. 1930.

Celkové príjmy  
riadne a mimoriadne  
458,052.444 Kč

Celkové vydania  
riadne a mimoriadne  
416,664,323 Kč

Dlhy obcí  
480,601.200 Kč.

V tom zadlženie za rok 1929 činilo 36,146.611 Kč.<sup>65</sup>

Z tohto zastavenia vidno, že nový systém nemohol zabezpečiť zdravý základ obecnému hospodáreniu. Ak vychádzame z toho, že obce platili 5% úrok zo svojich dlhov, tak príspevky, ktoré dostali v r. 1929 z fondu, stačili práve na zaplatenie tejto položky.

Napokon obsahovala osnova zákona ustanovenie, ktoré malo ďalekosiahle následky politického rázu pre pôsobnosť obce.

Vypadalo to tak, že okresný výbor bol povolaný rozhodovať o žiadostiach o povolenie obecných prirážok ak presahovali hranicu 100 %. Orgán povolujući obecné prirážky mal zákonom uloženú povinnosť skúmať rozpočty nielen čo do úplnosti a legálnosti jednotlivých položiek, ale aj po stránke účelnosti a prevádzať vhodné zmeny nielen v oblasti úhrady, ale aj vydania, najmä vylúčením výdavkov zbytočných, prípadne schopných odkladu a ich znížením na mieru nutne potrebnú.<sup>66</sup>

Z toho sa ukazuje, že rozpočet síce zostavovalo obecné zastupiteľstvo, ale konečný stav rozhodujúci pre obecné hospodárenie určil dohliadačí úrad, v ktorom rozhodujúce slovo mal byrokratický aparát. Teda zákon ešte viac zviazal ruky zástupcom občianstva, reprezentujúcim v obecnom meradle samosprávu v prospech štátnej správy. Pritom sa nikto nestaral, aby sa obciam dostalo reálnych možností k riadnemu výkonu ich pôsobnosti.

Dôsledky týchto základných chýb sa čoskoro ukázali, lebo sotva uplynuli tri roky, boli vládne miesta nútené novelizovať predchádzajúci zákon. Ako všeobecný dôvod vláda uvádzala už toľkokrát v rôznych obmenách opakovanú vetu, že „krízu samosprávnych financií sa nepodarilo riešiť ani zák. 77/1927“.<sup>67</sup> Bezprostredné dôvody neúspechu posledného pokusu o konsolidáciu samosprávnych financií rozviedol vládny návrh k osnove zákona č. 169/1930 Zb, ktorým sa menil a doplnil zákon č. 77/1927. Tieto boli zhrnuté do dvoch bodov.

Za prvé, limitovanie prirážok muselo mať nevyhnutne za následok, že určitý počet obcí a okresov sa ocitli vo vážnej finančnej kríze. Za druhé, vyrovnávací fond, zriadený za účelom poskytovania subvencií obciam, sa ukázal byť nedostatočným. Okrem toho bola tu ešte ďalšia závada. Tá se prejavovala v tom, že krajské výbory, ktoré mali úpravou rozpočtov zhospodárniť činnosť obcí

<sup>65</sup> Zprávy Státního úřadu statistického republiky Československé, Praha 1931, XII., 1370—1371.

<sup>66</sup> Úprava Krajského úřadu v Bratislave č. 49463/1928. Krajské noviny z 15. 10. 1928, č. 6, vyhláška krajského prezidenta číslo 242.400/4/1931, Krajský vestník pre Slovensko z 1. 5. 1931, č. 13.

<sup>67</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 703 z 10. 10. 1930.

a okresov, nemali vlastného záujmu na plnení tejto úlohy, lebo vyrovnávací fond nebol dotovaný krajinami a prídely obciam a okresom sa nedotýkali krajinského hospodárenia. Preto sa novelou zrušil tento fond a dovtedajšia jeho funkcia sa preniesla na krajiny. Týmto sa k tomuto účelu prenechali dovtedajšie prídely fondu a k ich vlastným prídelom poskytol štát ešte dotácie. Takto získané finančné prostriedky sa nepoužili len na sanáciu obcí a okresov, ale museli sa kryť aj schodky krajinských rozpočtov.

Dôsledky všeobecnej hospodárskej krízy museli sa nevyhnutne odraziť vo veľmi nepriaznivom svetle aj v oblasti ďalšieho zhoršovania finančného stavu obcí. Daňové základy, z ktorých sa určovali obecné prirážky, sa stále znižovali. Daňové odpisy a zvolnenia tempa platieb daní a prirážok, zmenšené výnosy z obecného majetku ako aj zníženie výnosu dávok a poplatkov konjunkturálnej povahy (napr. dávky zo zábav, z nápojov, z mäsa) spôsobili značný pokles príjmov u obcí.<sup>68</sup>

Okrem toho ako veľmi tiažive bremeno pocítovali obce platenie úrokov a anuit z pôžičiek, ktoré ako priznávali samotné vládne miesta, „odčerpávali takú časť ich rozpočtových príjmov, že sa ich pravidelná administratívna činnosť rušivo podväzuje, ba až hrúti“.<sup>69</sup>

Koncom roku 1933 činili dlhodobé a krátkodobé dlhy obcí v celoštátnom meradle 9.516,958.192 Kč, z toho Slovensko participovalo obnosom 732,617.108 Kč. Na úroky a anuity potrebovali obce ročne okolo 779 mil. Kč, z toho na Slovensko pripadalo skoro 70 mil. Kč.<sup>70</sup>

Veľké peňažné ústavy ako Zemská banka, Hypotečná banka, ďalej Ústredná sociálna poisťovňa a Všeobecný penzijný ústav ako najväčší veritelia obcí vypracovali v tejto otázke memorandum, ktoré predložili vláde.<sup>71</sup> Z tohto popudu sa odhlasoval ďalší zákon číslo 69/1935 Zb. z. a n. o finančných opatreniach v oblasti územnej samosprávy.

Hlavným cieľom uvedeného zákona mala byť úprava dlhov vzázkov územnej samosprávy. Za tým účelom sa prideliť pomocnému fondu prostriedky vo výške 202 mil. Kč. Ak sa berie do úvahy, že len obce potrebovali ročne na splatenie úrokov a anuit okolo 779 mil. Kč, nehovoriac o zaviazanostiach okresov, ukazuje sa, že táto úprava nemohla im, podobne ako predchádzajúce, poskytnúť rozhodnú pomoc.

Všetky tieto opatrenia, ktoré sa uviedli do života, nemohli priniesť úspech, lebo obciam sa nedostalo rozšírenia finančných možností. A keď aj jednotlivé

<sup>68</sup> Pritom účasť obcí na príspevkoch z fondu zriadeného podľa zák. č. 169/1930 Zb. činila pre Slovensko asi 10 % (14,635.750 Kč) z celkovej výšky schodkov odkázaných na krajinský príspevok v obnose 143,460.269 Kč. Tlač poslaneckej snemovne NZRČ z 22. 2. 1935, č. 2833.

<sup>69</sup> Tamže.

<sup>70</sup> Tamže.

<sup>71</sup> Z reči posl. Jurana (KSČ). Stenografická zpráva o 366. schôdzi poslaneckej snemovne NZRČ z 28. 3. 1935.

z týchto úprav zvýšili finančné prostriedky, neznamenal to zlepšenie, lebo pôsobnosť obce sa stále rozširovala a tým sa aj jej výdavky zvyšovali a rozpočtové schodky stúpali. Treba si len pripomenúť, že vicinálne cesty boli po skončení prvej svetovej vojny vo veľmi zlom stave. Neočakávaný rozvoj automobilizmu vyvolal nutnosť vybudovania ciest tejto kategórie. V oblasti obecného školstva boli budovy zastaralé a nespôsobilé k vyučovaniu. Postupujúca elektrifikácia si vyžadovala veľký náklad, ktorý znášali obce. V dôsledku zmenených bezpečnostných pomerov musela sa zriadiť obecná polícia, čím zase vzrástli osobné výdavky. Okrem toho náklady, i keď skromné, spojené s podporou chudobných a nezamestnaných prispievali k zvyšovaniu obecných rozpočtov. K tomu treba pripočítať mnohé nové bremená, ktoré v dôsledku odhlasovaných zákonov zatažovali obce. Tak napr. zriaďovanie obecných knižníc, výdavky spojené so spracovaním stálych voličských zoznamov, účasť pri ochrane nemanželských alebo v cudzej starostlivosti sa nachádzajúcich detí, povinnosť prispievať prestárlym. A konečne prevádzanie volieb, sčítanie ľudu a iné štatistické úkony, prechodné ubytovanie vojska a i., pričom sa neprihliadalo, či to bolo únosné pre obecnú samosprávu.

Následky tohto preťaženia obecných rozpočtov sa ukázali predovšetkým v tom, že obce zredukovali činnosť podľa možnosti len na najnutnejšiu mieru. Pokiaľ to neurobili sami, previedol ďalšie škrtanie jednotlivých položiek dohliadaci úrad. Napriek tejto veľmi obmedzenej činnosti, finančný stav obcí sa z roka na rok zhoršoval. Aby mohli obce kryť výdavky, museli sa zadlžovať.

Okrem toho, že príjmy sa vzhľadom na pribúdajúce úlohy obcí nezvyšovali, niesla hlavnú vinu na tomto stave len štátna správa. Finančná správa nepoukazovala načas prirážky obciam. Tak sa stalo, že nedoplatky samosprávnych prirážok sa stále zvyšovali.<sup>72</sup> Okrem toho celý rad prijatých zákonov stenčili príjmy obecnej samosprávy. Boli to najmä zákony: o odpise investícií podnikom od daňového základu, o zrušení zvláštného príspevku veľkých podnikov, ktoré zaviedol zákon č. 329/1921 Zb. z. a n., o priznaní daňových výhod pre novozaložené podniky hospodárskej dôležitosti, o odpočítateľnosti dane zárobkovej, o stabilizačných bilanciách a i.

Spôsob akým štátna správa hneď v prvých rokoch existencie republiky konvertovala vojnové pôžičky, nútili obce ďalej sa zadlžovať, pričom museli použiť vzhľadom na neobyčajne vysokú úrokovu mieru veľku časť svojich normálnych príjmov.

Na neutešený finančný stav obecnej samosprávy ako aj na nutnosť zlepšiť

<sup>72</sup> V celoštátnom meradle činili za rok 1932 1.576,560.813 Kč, v r. 1933 1.589,536.614 Kč. Teda len za dva roky dosiahli nedoplatky niečo vyše 3 miliardy Kč. Okrem toho odpisy priamych daní za rok 1933 dosiahli obnosu 346,072.188 Kč. Z reči posl. Bergmanna (čs. nár. soc.). Stenografická zpráva o 366. schôdzi poslaneckej snemovne NZRČ z 28. 3. 1935.

tento v rozhodujúcej miere, poukazovali od samého začiatku mnohí politickí činitelia a veľká pozornosť sa venovala aj zo strany KSČ.

V dňoch 7.—8. 12. 1919 sa konal v Prahe sjazd sociálnodemokratických starostov a členov obecných zastupiteľstiev. V hlavnom referáte posl. Ulricha sa dôrazne požadovalo „zaviesť poriadok do obecnej správy, skonsolidovať obecné financie a vrátiť stratenú dôveru v správu obce. Aby sa docielilo ozdravenie obecnej správy, musí sa celý rad funkcií preniesť na štát a na tie sbory samosprávne, ktoré sa po reorganizácii verejnej správy v budúcnosti zriadia.“<sup>73</sup>

Ten istý rečník sa v neskoršom článku zasadzoval o to, aby sociálnodemokratická strana vypracovala nový komunálny program,<sup>74</sup> ktorý by podľa neho mal obsahovať tieto hlavné body:

odstránenie všetkého zbytočného poručníkovania nadriadených orgánov nad obcou,

obce majú k úhrade svojich potrieb vypísať jednotnú vzostupnú komunálnu daň z príjmov. Zrušenie všetkých daňových a poplatkových úľav pre jednotlivé osoby. Zavedenie daneprostého existenčného minima,

obce majú podporovať družstevné akcie smerujúce k zriaďovaniu lacných a zdravých bytov,

bezplatné poskytovanie všetkých učebných a vyučovacích pomôcok pre všetky školopovinné deti zo strany obce. Zavedenie funkcie školského lekára a bezplatné ošetrovanie.<sup>75</sup>

Hoci sociálna demokracia sa stala dôležitou zložkou vládnej koalície, nepresadila ani jeden z týchto pre obecné-hospodárenie tak dôležitých úprav.

Ešte adresnejšie sa v tejto otázke vyjadrila KSČ, najmä v jej pozmeňovacom návrhu k osnove zákona č. 169/1930 Zb.<sup>76</sup> a v ďalšom návrhu na vydanie zákona o hospodárení obcí, okresov a krajín z 15. 12. 1931.<sup>77</sup>

Najdôležitejšie požiadavky obsiahnuté v obidvoch návrhoch možno zhrnúť takto:

obce, okresy a krajiny majú právo rozhodovať samostatne o svojich výdavkoch a opatriť si úhradu. Štátne úrady nesmú zasahovať do hospodárenia obcí, okresov a krajín,

samosprávne dane a poplatky sa nesmú ukladať osobám, ktorých príjem nepresahuje ročne 16 000 Kč a musia byť odstupňované podľa majetku a príjmov poplatníkov,

tým obciam, ktorých potreby na sociálne účely nemôžu byť uhradené z výnosu vlastného príjmu, poskytne štát potrebné obnosy.

<sup>73</sup> Socialistická obec, Praha z 22. 1. 1920, č. 14—15.

<sup>74</sup> Posledný sa prijal na sjazde v Českých Budějoviciach, ktorý sa konal v dňoch 8.—10. 9. 1900.

<sup>75</sup> Ulrich J., *Komunální program strany*. Socialistická obec z 19. 8. 1920, č. 3.

<sup>76</sup> Návrh posl. Štětka, Jurana a súdr. Stenografická zpráva o 83. schůdzi poslaneckej snemovne NZRČ z 21. 11. 1930.

<sup>77</sup> Tlač poslaneckej snemovne NZRČ č. 1545/1931.

Hlavný cieľ, ktorý KSČ sledovala v tomto smere, spočíval v uzákonení silnej progresivity u osôb, ktoré mali vyššie príjmy a v znížení resp. oslobodení platenia obecných daní a poplatkov u osôb nedosahujúcich existenčné minimum. Nesporné uskutočnenie týchto návrhov bolo jedinou správnou cestou k ozdraveniu samosprávnych financií, iná je pravda otázka pokiaľ sa tieto mohli sa realizovať v rámci kapitalistickej spoločnosti.

Podľa predchádzajúceho rozboru vyplýva, že štát využíval stav, v akom sa nachádzali samosprávne územné zväzky k vážnemu okliesneniu samosprávy a k utuženiu centralizácie. Vzrast proletariátu a jeho triedneho uvedomovania spôsobil, že celý rad demokratických inštitúcií zriadených po vzniku republiky a medzi nimi menovite obecné samosprávne orgány boli ovplyvňované príslušníkmi KSČ. Preto nebola už istota, že by tieto inštitúcie slúžili bezvýhradne záujmom vládnucej triedy. Ich odstránenie bolo nemysliteľné, preto sa volil iný spôsob ako dostať samosprávu do úplneho područia byrokracie — a to bolo okliesnenie jej pôsobnosti a samostatnosti.

Ani demokratické chápanie samosprávy nevyklučovalo pochopiteľne jej kontrolu. Len táto sa nesmie priečiť myšlienke komunálnej decentralizácie, t. z. obmedzenie správnej činnosti štátu na funkciu kontrolujúcu a korigujúcu, pričom samotná správa sa má preniesť na občanov združených v obciach a vyšších organizačných jednotkách miestnej správy.

Namiesto toho sa vývin v Československu uberal cestou tzv. centralistickej demokracie podľa francúzskeho vzoru, čo znamenalo nadvládu byrokracie a zachovanie starého systému štátnej správy, i keď v modifikovanej forme.

## Die Gemeindeordnung in der Slowakei

Ladislav Lipscher

Die Arbeit befasst sich mit der Gemeindeordnung in der Slowakei in den Jahren 1918—1938. Nach der Gründung der Tschechoslowakischen Republik wurden entscheidende Eingriffe in die vererbte ehemalige ungarische Gemeindeordnung unternommen.

Ein starker Druck von unten trug zur Erkenntnis der neuen regierenden Gruppen bei, dass die Veränderungen auch in ihrem eigenen Interesse durchzuführen sind. Da die neuen regierenden Gruppen die Macht in ihre Hände übernommen haben, trägt die Reform auch auf dem Gebiete der Gemeindeordnung das Siegel ihrer Konzeption.

Die erste Etappe war vor allem durch die Legislation der Reform, die sich schon im Laufe der revolutionären Ereignisse zu verwirklichen begann, charakterisiert. Die Stadt-, resp. Gemeindevertretungskörper wurden aufgelöst und an ihrer Stelle wurden andere vom Obergespan ernannt. Die Verwirklichung dieser Massnahmen bedeutete eigentlich eine vorübergehende Aufhebung der Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden.

Spätere Massnahmen gehören schon in die zweite Etappe der Reform der politischen Verwaltung, und sie haben beträchtliche Veränderungen auf dem Gebiete der Gemeindeordnung hervorgerufen. Der offiziellen Version nach verfolgten diese Veränderungen folgendes:

Umgestaltung der Städte mit Munizipalrecht und der Städte mit reguliertem Magistrat in Gemeinden und der Städte mit Munizipalrecht Bratislava und Košice in Städte mit reguliertem Magistrat;

Verstaatlichung des Amtes der Gemeinde- und Distriktsnotäre;

Übertragung der Steuer- und Vormundschaftsagenda von den Stadt- und Gemeindeorganen an neue, zu diesem Zwecke besonders errichtete Organe;

Veränderung in der Aufsicht über die Städte und Gemeinden, sowie auch in der Finanzgebarung der Gemeinden.

Die durchgeführten Reformen bildeten einen Bestandteil der Vorbereitungen zur Modernisierung der politischen Verwaltung im allgemeinen, d. h. dass sie auf die Beseitigung feudaler Überlebsel gerichtet waren und einen unstreitigen Fortschritt im Vergleich mit Vergangenheit bedeuteten.

Eine der Grundvoraussetzungen der Erforschung des Umfangs des Demokratisierungsprozesses war auch die Methode, mit welcher die Gemeinde- resp. Stadtvertretungskörper eingesetzt wurden. Das ursprünglich angenommene Gesetz Nr. 75/1919 Slg. über die Wahlordnung in die Gemeinden mit Geltung für das Gesamtgebiet der Republik enthielt zweifellos sehr wichtige Demokratisierungselemente. Die darin enthaltenen demokratischen Prinzipien wurden jedoch durch sukzessive Novellierung einiger seiner Verordnungen begrenzt.

Alle erwähnten Gesetzmassnahmen hatten eigentlich das Ziel, nur die ehemaligen ungarischen Vorschriften den neuen Bedingungen anzupassen. Die Ausarbeitung einer gesamten und neuen Regelung der Gemeindeordnung wurde nicht durchgeführt. In der Arbeit wird weiter der Wirkungsbereich der Gemeinde und ihrer Organe, aber auch ihr gegenseitiges Verhältnis analysiert, sowie ihre Stellung im System des Staatsapparates.

Die in den Wirkungsbereich der Gemeinde gehörenden Rechte und Pflichten wurden mittels ihrer eigenen Organe ausgeübt. Neben den gewählten Organen stellte der Notär

ein bürokratisches Element im Rahmen der Gemeindeverwaltung dar. Dies war eine von den Böhmisches Ländern unterschiedliche Institution, die auch während der Existenz der Tschechoslowakischen Republik erhalten blieb.

Die Tätigkeit der Organe der Gemeindeselbstverwaltung war nicht nur von den Gesetzesverordnungen abhängig, die ihren Wirkungsbereich bestimmten. Der wirkliche Umfang dieser Wirkung war von Finanzmitteln abhängig. Alle gesetzlichen Massnahmen, die in dieser Hinsicht herausgegeben wurden, begrenzten jedoch die Tätigkeit der Organe der Gemeindeverwaltung.

Auch die demokratische Auffassung der Selbstverwaltung schliesst begreiflicherweise ihre Kontrolle nicht aus. Nur darf diese der Idee der kommunalen Dezentralisation, d. h. der Beschränkung der Verwaltungstätigkeit des Staates auf eine kontrollierende und korrigierende Funktion, nicht widersprechen, wobei die Verwaltung selbst an die in den Gemeinden und in den höheren Organisationseinheiten der Ortsverwaltung vereinigten Bürger übertragen werden soll.

Anstatt dessen ging die Entwicklung in der Tschechoslowakei den Weg der sog. zentralistischen Demokratie nach dem französischen Vorbild, was die Hegemonie der Bürokratie und Beibehaltung des alten Systems der Staatsverwaltung, wenn auch in einer modifizierten Form, bedeutete.