

OBECNÍ SAMOSPRÁVA V ČESKÝCH ZEMÍCH V OBDOBÍ BURŽOAZNÍ REPUBLIKY

Karel Schelle

Recepčním zákonem z 28. října 1918 byla převzata kompletní rakouská územní samospráva. Její počátek můžeme spatřovat v roce 1849, kdy byla poprvé právně upravena v tzv. Stadionově obecním zřízení zakotveného v zákoně č. 170 ř.z., jenž byl vyhlášen 20. března 1849. Buržoazie při její obhajobě vycházela z koncepce o existenci "přirozených" společenských útvarů na územním podkladě, mající jistá přirozená práva, jako obdoba přirozených práv fyzických osob. Vytvořením územních samosprávných útvarů se sledovalo jednak vytvoření zdání spravedlivého nadtřídního uspořádání státu, "v němž by obyvatelstvu určitých místních svazků" byla dána možnost, aby nezávisle na vlastní státní správě si vyřizovalo "jisté věci samo". Zároveň tyto útvary místní samosprávy měly plnit úlohu jakýchsi obhájců národních zájmů a potřeb proti rakouským byrokratickým, z Vídně řízeným, státním orgánům. Konečně jak uvádí V. Vaněček "všeobecně byly možnosti, jež myšlenka samosprávy skýtala, chápána českou i německou buržoazií jako příležitost k tomu, aby si mezi sebou podle národních principů rozdělily vládu nad pracujícím lidem v jednotlivých obcích, okresech i zemích."¹ V období bachovského absolutismu v souvislosti s reorganizací politické správy však došlo k výrazným zásahům do samosprávné soustavy, mající za následek podstatné okleštění její pravomoci. Nové obecní zřízení bylo vydáno až roku 1859 zákonem č. 58 ř.z., z něhož byly realizovány pouze domovskoprávní předpisy. Důsledkem únorové ústavy č. 20/1861 ř.z. byl vydán říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z., jímž se vyměřovala základní pravidla, podle nichž se měly uspořádat obecní věci. V důsledku jeho realizace došlo v letech 1863-1864 k vydání příslušných zemských zákonů, kterými bylo vydáno obecní zřízení pro Slezsko (č. 17/1863 z.z.), Moravu (č. 4/1864 z.z.) a Čechy (č. 7/1864 z.z.). Hlavní orgány obecní samosprávy byly obecní výbor a obecní představenstvo, které se volily obecními příslušníky a tvořily tzv. obecní zastupitelstvo (obecní starší). Obecní představenstvo tvořil obecní starosta, jenž byl někdy označován jako primátor, purkmistr, obecní představený nebo měšťanosta, a obecní radní, z nichž první byl starostovým náměstkem. Obecní představenstvo ze svého středu volil obecní výbor, jenž měl usnášecí a dozírací pravomoc. Působnost obecních orgánů se dělila na vlastní a přenesenou, přičemž obě byly rozsáhlé.

Po vzniku republiky se právě obecní samospráva stala nejdiskutovanější částí celé samosprávné soustavy. Přitom je třeba zdůraznit, že diskuse o této problematice v podstatě pouze navázala na rozsáhlou polemiku, která na nejrůznějších úrovních začala již dlouho před 28. říjnem 1918.²

Vznikem republiky se však problematika obecní samosprávy dostala do zcela nové situace. Některé politické důvody, kterými byla samospráva v době monarchie obha-

jována, odpadly. Především obecní orgány přestaly plnit funkci jakýchsi "ochránců národních zájmů" před centrálně, z Vídně řízenými politickými úřady, což dalo podnět k zesílení hlasu zastáncům zrušení dvojkolejnosti veřejné správy. Zároveň však zvláště představitelé levicových složek tehdejšího politického života začaly více upozorňovat na tu skutečnost, že v těchto korporacích nemá buď žádné, nebo zcela nedostačující zastoupení dělnická třída. Problematika obecní samosprávy se dostala do zcela nového světla vytvořením soustavy místních národních výborů. Proto několik dnů po převratu přišlo Právo lidu s požadavkem na rozpuštění všech obecních zastupitelstev zvolených na základě majetkových výsad. Podobné návrhy byly prosazovány i některými místními Socialistickými radami nebo vzešly přímo z řad dělnické třídy. Toto stanovisko rovněž podporoval klub sociálně demokratických členů Národního shromáždění a zmínka o reformě obecní samosprávy se v zastřešené podobě objevila i v rezoluci z XII. sjezdu sociálně demokratické strany konaného v prosinci 1918.³

Rovněž představitelé buržoazie si byli vědomi, že alespoň pro vytvoření zdání demokratizace veřejné správy v nově vzniklé republice, je třeba provést určité ústupky a přikročit k některým reformním zásahům. Z tohoto hlediska se bezpochyby jevila jako nejvýhodnější obecní samospráva, která přece jen v rámci celého složitého systému buržoazní veřejné správy měla vzhledem ke svým kompetenčním možnostem druhořadé postavení. Z toho důvodu zdůrazňujíc Masarykovo heslo, že "podstata demokracie je v administraci a samosprávě" se organizace územní samosprávy především na nejnižším stupni, stala předmětem pozornosti ústředních orgánů téměř bezprostředně po vyhlášení samostatnosti.

Ze zápisů z porad Národního výboru v Praze je patrné, že problematika obecní samosprávy se dostala na pořad dne tohoto orgánu již 6. listopadu 1918. Na základě podrobné diskuse v ústavní komisi Národního výboru byla vytvořena tříčlenná subkomise (J. Hoetzel, B. Bobek a V. Joachim), která dostala za úkol předložit do osmi dnů osnovy jednak volebního řádu do obecních orgánů a jednak novely k obecnímu zřízení. Z jejich podnětu také došlo ke svolání porady Svazu českých měst a okresů na 10. a 13. listopad 1918, na níž byly diskutovány návrhy prvních verzí osnov.⁴ Tím však činnost této komise skončila protože další legislativní přípravy byly přeneseny na půdu prozatímního Národního shromáždění, které se 14. listopadu 1918 sešlo poprvé.

Předmětem pozornosti Národního shromáždění se nejprve stala reforma volebního práva do obcí, o nichž bylo zahájeno jednání již 26. listopadu 1918 na základě návrhu skupiny poslanců v čele se sociálním demokratem A. Meissnerem.⁵ Brzy na to 1. prosince 1918 byl předložen návrh na vypracování zákona o obecním zřízení, který byl 10. prosince 1918 předán ústavnímu výboru. Zároveň se rozpoutala diskuse i na stránkách denního tisku.⁶

Ústavní výbor věnoval projednání obou osnov více než dvacet schůzí, jejichž výsledkem byly dvě zpracované zprávy předložené 9. a 15. ledna 1919 Národnímu shromáždění. První se týkala volebního práva, druhá obsahovala návrh na novelu k obecnímu zřízení.

Jednání v plénu Národního shromáždění začalo na 19. schůzi 22. ledna 1919 nejprve o volebním řádu, který byl po několikadenní diskusi přijat a publikován ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 75.⁷ Volební právo bylo přiznáno všem osobám, které měly v obci alespoň tříměsíční pobyt a nebyly určitým způsobem diskvalifikovány. K ztrátě volebního práva mohlo dojít buď ze zákona nebo výrokem soudu. Volitelný byl ten, kdo splňoval

podmínky aktivního volebního práva, věk 26 let a roční pobyt v obci. Důvody vylučující z volebního práva bylo zaměstnání u orgánu nad nimž mělo obecní zastupitelstvo dohlédací moc, resp. v těch, které dohlížely nad obcí, neplacení veřejných dávek a příbuzenství s jiným členem obecní rady. Zákon stanovil, že každý byl povinen nejen volit, ale i přijmout funkci, do níž byl zvolen, pokud nešlo o výjimky stanovené zákonem. Tak se voleb nemusel účastnit ten, komu bylo více než 70 let, byl nemocen, vzdálen místa svého bydliště apod. Od povinnosti přijmout volbu do obecního orgánu byli osvobozeni například vojáci z povolání, ženy, osoby starší 70 let atd. V další části zákona byl stanoven počet členů obecních zastupitelstev, a to vzhledem k počtu obyvatelstva od 9 do 60, a délka jejich funkčního období: pro první volby tři, a pro další čtyři roky.⁸

Jednání o návrhu novely k obecnímu zřízení v plénu Národního shromáždění začalo 31. ledna 1919. Po úvodním vystoupení zpravodaje J. Brabce se přistoupilo ke generální debatě, která byla ukončena 6. února 1919 a zároveň byla zahájena rozprava podrobná. Příští den byl návrh novely po menších úpravách přijat jako zákon č. 76 Sb. z. a nař.⁹

Především je třeba zdůraznit, že novela k obecnímu zřízení platila pouze pro české země a navíc se jednalo, jak bylo také zdůrazněno i zpravodajem ústavního výboru, pouze o částečnou kodifikaci, reagující nejnutnějšími změnami a doplňky na zastaralá a nedostatečná ustanovení dosavadních obecních zřízení.

Úvodní ustanovení obecního zřízení pojednávající o obecním území nedoznala pronikavějších změn. Učinila pouze bezpředmětnou císařskou sankcí a suspendovala ustanovení o zemském sněmu. Na přechodnou dobu ovšem mělo značný význam ustanovení § 23 novely, jež výrazně modifikovalo paragrafy 2-4 obecního řádu, poněvadž zmocňovalo vládu, aby v přechodné době do konce roku 1919 slučovala nebo rozlučovala obce a měnila obecní a okresní hranice, aniž by byla vázána jakoukoli předepsanou formalitou. Toto zmocnění bylo potom postupně prodlužováno zákony č. 117/1921 Sb. z. a nař., č. 406/1922 Sb. z. a nař., č. 257/1923 Sb. z. a nař. č. 298/1924 Sb. z. a nař. až do roku 1924, za předpokladu, že bylo řízení zahájeno do konce roku 1920. Jako doplněk tohoto paragrafu je třeba považovat výnosy ministerstva vnitra č. 5761 z 21. února 1919 a č. 9600 z 18. března 1919 adresované zemským politickým správám v Praze, Brně a Opavě, jímž bylo uloženo provést prostřednictvím okresních politických správ soupis případů, na něž se § 23 novely vztahoval.¹⁰

V důvodové zprávě k § 23 bylo sice uvedeno, že "tato neobmezenost zmocnění daného vládě nijak není nebezpečná se stanoviska autonomie, jelikož jest na krátkou poměrně dobu, a jest samozřejmé, že vláda při své ústavní odpovědnosti musí přes to jednati jen na základě úředně opatřeného materiálu statistického a přirozeně v úzkém kontaktu s dotčenými obcemi...",¹¹ u odborné veřejnosti se však toto zmocnění nesetkalo s jednoznačným ohlasem. Nejenže den před přijetím novely to označil J. Hoetzel v Národní politice za "správní diktaturu vlády",¹² ale se svými výhradami přišli i někteří další významní představitelé správní vědy a vědy správního práva.¹³ Jak se také skutečně ukázalo, ustanovení § 23 vyvolalo nejen pochybnosti politické, ale naráželo především v praxi na řadu obtíží, vyvolaných interpretačními nejasnostmi. Navíc vláda byla nucena z důvodů nadměrného zatížení množstvím žádostí, usnesením z 30. července 1919, zmocnit k jejich přímému vyřízení ministra vnitra. To vyvolalo další diskusi o legalitě přenesení této kompetence.¹⁴ Zároveň na základě vládního návrhu¹⁵ byl vydán zákon č. 295 Sb. z. a nař. z 27. května 1919, kterým byl ministr vnitra zmocněn, "aby v případě, kde jedná se o

sloučení nebo rozloučení obcí a podle výsledků šetření jeví se to potřebným nebo účelným před provedením sloučení nebo rozloučení" jmenovat správní komisi, která měla hned převzít správu v příslušných obcích.

Významné změny přinesla novela jak v nomenklatuře, tak v samotné organizaci obecních orgánů. Rozeznávala čtyři druhy orgánů: obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu (jeho náměstky) a komise. Obecní zastupitelstvo nastupovalo na místo obecního výboru a obecní rada na místo obecního představenstva. I když název "obecní (městská) rada" byl pro tento orgán užíván běžně i před vydáním novely, nebyl zákonně až do roku 1919 sankcionován. Zároveň u obecních orgánů došlo novelou k sjednocení jejich názvů pro něž promiscue byla v různých právních normách užívána různá označení (např. "obecní starší", "obecní představený" atd.). Konečně se novelou odstranil názorový rozpor, zdali dřívější obecní výbor tvoří sbor či nikoli, zcela jednoznačným ustanovením paragrafů 1 a 7, kde bylo konstatováno, že "obecní rada tvoří sbor, který za předsedání starostova usnází se o všech věcech, které podle zákona nejsou výslovně vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu, nejsou vzneseny na starostu".

Obecní zastupitelstvo skládající se z 9 až 60 členů podle počtu obyvatelstva, bylo voleno všemi k volbě oprávněnými voliči. Virilisté byli zrušeni. Zastupitelstvo ze svého středu dále volilo obecní (městskou) radu, skládající se ze starosty, jeho náměstka (popř. náměstků), a členů rady. Počet všech dohromady činil jednu třetinu členů obecního zastupitelstva. Z toho důvodu byl nejnižší počet zastupitelstva určen číslicí devět, aby bylo možné vytvořit třetinu. Obecní zastupitelstvo ze svého středu rovněž volilo starostu a jeho náměstka. V případě, že mělo alespoň 24 členů byli voleni náměstkové dva.

Podstatně se novelou změnilo postavení starosty, který až doposud sám vedl běžnou obecní agendu. Obecní rada byla do té doby jen jeho poradním orgánem. Od vydání novely se však změnila v usnášecí sbor o všech záležitostech vlastní i přenesené působnosti, které nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu.¹⁶

Právem obce bylo si zřizovat poradní a přípravné sbory ve formě komisí. Komise, které byly fakultativní, byly zřizovány většinou ke správě obecních podniků a ústavů. Obligatorně byly pouze určeny komise finanční a letopisecká.

Ustanovení o finanční komisi znamenalo výrazné novum v obecním zřízení. Polovina jejich členů byla volena obecním zastupitelstvem a druhá polovina jmenována příslušným dohlédacím úřadem. Jednalo se tedy o výrazně reakční zásah do obecního zřízení, čímž mělo být alespoň částečně neutralizováno všeobecné volební právo kodifikované pro obecní volby zákonem č. 75/1919 Sb. z. a nař.

Zavedením demokratických zásad ve volebním právu do obcí mělo pro politické složení obecních orgánů dalekosáhlé důsledky, značně pozměnilo stranicko-politickou strukturu obecních orgánů, v jejichž čele se ocitli mnohdy zástupci socialistických stran. Tento vývoj bylo možné předpokládat již v době přípravy volební reformy, proto si zástupci buržoazních stran snažili vymoci alespoň částečnou kompenzaci v podobě finančního hospodářství nedemokratickým složením finančních komisí. Z toho důvodu se jim také dostalo rozsáhlé pravomoci. Především měla právo kontrolovat veškeré obecní hospodářství a odvolávat se proti všem usnesením obecního zastupitelstva finanční povahy s odkládacím účinkem, což znamenalo, že do projednání stížnosti nesmělo být usnesení voleného orgánu provedeno. Dále měla komise právo tzv. preventivní kontroly v

podobě zkoumání obecních rozpočtů a účtů, které musely být vždy předloženy se všemi doklady a žádoucím vysvětlením.¹⁷

Vzhledem k reakčnímu charakteru ustanovení o finančních komisích nás jistě nepřekvapí, že se stalo okamžitě předmětem rozsáhlé kritiky. Již při projednávání osnovy novely k obecnímu zřízení v ústavním výboru Národního shromáždění poslanec za socialistickou stranu E. Franke je nazval "kuratelou obecního zastupitelstva".¹⁸ S ostrou kritikou vystoupili i další poslanci socialistických stran, k nimž se přidal hlavně sociálně-demokratický tisk.¹⁹ Výhrady byly především proti tomu, že kontrola obecních financí byla z poloviny v rukou nevolených orgánů. Na jejich nátlak musel být proto § 14 alespoň doplněn ustanovením, že dohlédací úřad bude sice jmenovat polovinu jejich členů, ale až po dohodě s politickými stranami v místě zastoupenými. Konečné stanovisko socialistických poslanců k finančním komisím vyslovil L. Aust: "Seznáme-li v praxi, že komise dobře slouží veřejnému zájmu, budeme jejich činnost všemožně podporovat a zdokonalovat, v opačném případě postaráme se o to, aby včas zmizely a nezpůsobily škody demokracii v obcích".²⁰

S navrhovaným zněním ustanovení o finančních komisích, které předpokládalo jejich vytvoření pouze v obcích nad 500 obyvatel, však nesouhlasila ani pravice. Proto na jejich nátlak bylo toto ustanovení dodatečně ústavním výborem upraveno tak, že tyto komise měly být vytvořeny ve všech obcích bez ohledu na počet obyvatel.²¹

Návrh socialistických poslanců na zrušení ustanovení o finančních komisích tedy neprošel, naopak na nátlak pravice byla rozšířena jeho působnost na všechny obce. Finanční komise se tím staly jakousi "obecní horní sněmovnou", která mohla vetovat některá usnesení voleného orgánu. Autoři novely si rovněž vymohli, že se rozhodnutí v celé řadě případů přeneslo na dohlédací úřad. Stalo se tak především při plánování větších výdajů mimo rozpočet, při rozkrádání obecního kmenového majetku, v případě zvýšení obecní přírážky starého poplatku o více než 20 %. Dále v případě, že podala námitku v obcích do 10 000 obyvatel nejméně desetina voličů, a ve větších obcích nejméně 5 000 oprávněných voličů. Důvod tohoto ustanovení byl zcela zřejmý. Mělo se tím zabránit majorizaci majetných voličů, kteří tím byli zabezpečeni proti tomu, aby obecní rady zvolené všeobecným hlasovacím právem nemohly sáhnout z důvodu sanování obecních financí na jejich majetek.

Nově bylo rovněž v novele vymezeno postavení "obecních úředníků", kterým bylo v § 9 přiznáno místo a poradní hlas v zastupitelstvu, radě i komisích, pokud se projednávala otázka patřící do oboru jejich činnosti.

V novele bylo dále upraveno postavení tzv. dohlédacího, tedy dozorčího úřadu (paragrafy 6 a 22), jinak též "vyššího úřadu, který má dozor nad hospodařením obce" (§ 10), "nadřízeného úřadu správního" (§ 11), "širšího sboru samosprávného" (§ 20), kterým byl podle důvodové zprávy míněn v Čechách okresní výbor a v dalším instančním pořadí zemský (správní) výbor. Na Moravě to byl zemský výbor, ale když šlo o oblast přenesené obecní působnosti byl jím politický úřad I. instance.²²

Kromě pravidelných orgánů obecní samosprávy existovaly ještě tzv. mimořádné orgány obce, k nimž náležel vládní komisař a správní komise. Jejich vytvoření přicházelo v úvahu v případě rozpuštění obecního zastupitelstva zemským úřadem, kdy nastupovala povinnost tohoto úřadu učinit "opatření jichž je zapotřebí". To znamenalo, že okresní úřad stanovil pro obec přechodný orgán, a to buď vládního komisaře (orgán

monokratický) nebo správní komisi (orgán kolegiální), případně oba zároveň s tím, že správní komise se stala pouze poradním orgánem vládního komisaře, který vedl správu obecních věcí "do času až bude nové zastupitelstvo dosazeno". K tvorbě těchto mimořádných obecních orgánů docházelo především po převratu, a to v některých velkých městech, jako např. v Praze, Brně, Jihlavě, Olomouci atd., nebo ve větších obcích, které byly sice převážně české, ale samosprávné orgány měly v rukou Němci.²³

V oblasti působnosti obecních orgánů nedošlo k výraznějšímu posunu. Pouze § 20 stanovil pět oblastí, jejichž správa měla přejít na politické orgány. Jednalo se o věcné náklady na obecní školství, bezpečnost a polní policii, zdravotnictví a mravnostní policii, stavbu a udržování silnic a správu chudobinců a dobročinných ústavů. I když se zpravodaj ústavního výboru J. Brabec při svém vystoupení na plenárním zasedání Národního shromáždění snažil v souladu s důvodovou zprávou přesvědčit poslance o tom, že jde o pouhé "odlehčení, ulehčení, pomoc" a že místní samospráva nemá být tímto ustanovením porušena²⁴, návrh ustanovení § 20 se stal předmětem bouřlivější diskuse představitelů jednotlivých politických směrů zastoupených v Národním shromáždění. Především převedení správy obecního školství na státní orgány bylo napadeno zástupci socialistických stran, což nakonec vyústilo v podání návrhu skupiny poslanců v čele s J. Stivínem. V něm bylo doporučeno, aby tyto obory byly převedeny nejprve na širší samosprávné sbory a teprve v případě nezbytnosti na státní správu.²⁵ Odmítavý postoj k ustanovení § 20 pramenil z obavy, aby tak důležité záležitosti jako je správa školství a chudinských záležitostí nebyly vydány na pospas státní byrokracii. Návrh socialistických poslanců byl přijat a text této části novely upraven.

Přenesení působnosti na stát v § 20 vyjmenovaných oblastí se mělo stát zvláštním zákonem, a to do jednoho roku (§ 21). Vláda však tento úkol nestačila splnit, a tak 13. ledna 1920 předložila Národnímu shromáždění vládní návrh, podle něhož stanovená lhůta se prodlužovala do konce roku 1921.²⁶ Po vcelku hladkém projednání v ústavním výboru²⁷ byl návrh Národním shromážděním 18. března 1920 schválen (zákon č. 164/1920 Sb. z. a nař.). Z řady důvodů však i v této prodloužené lhůtě došlo pouze k převedení zdravotní a mravnostní policie zákonem č. 332/1920 Sb. z. a nař., bezpečnostní policie zákonem č. 165/1920 Sb. z. a nař. a některé další věci zákonem č. 88/1920 Sb. z. a nař. o státní regulační komisi. Oblast řízení obecního školství a péče o chudé tedy převedeny nebyly.

Novela k obecnímu zřízení tedy na jedné straně přinesla řadu demokratických prvků. Byly zrušeny nařízení o zastoupení virilistů a ustanovení moravského obecního zřízení o zvláštním postavení velkostatku v obci. Členům obecních orgánů byly předepsány diety, aby se umožnilo i příslušníkům proletariátu zastávat funkce v obecní samosprávě. Korrupci mělo překazit nové ustanovení o inkompabilitě, které zakazovalo členům obecních orgánů zúčastnit se na dodávkách a pracích zadáných obcí a hlasovat ve věcech, na kterých mají oni sami, jejich rodina nebo jejich akciová společnost soukromý zájem. Všechny palčivé problémy samosprávy však vyřešeny nebyly a ani se neuskutečnila unifikace obecního zřízení v českých zemích a na Slovensku, i když při projednávání návrhu v ústavním výboru byly právě proti této skutečnosti podány důrazné námitky. Veškeré další změny byly odkázány na vydání nového obecního zřízení, k čemuž mělo dojít v souvislosti s reformou politické správy. Novela k obecnímu zřízení byla tedy typickým příkladem tehdejší kompromisní politiky buržoazních a socialistických stran.

Přes řadu demokratických ústupků však ponechávala buržoazním kruhům dost pozic, které mohly využít jako východisko pro upevnění své moci v samosprávě v budoucnu.²⁸

Částečná reforma obecního zřízení, která vedle úpravy volebního práva do obcí byla bezesporu nejvýznamnějším produktem legislativní činnosti prozatímního Národního shromáždění ve vztahu k obecní samosprávě, nebyla však jediným případem, kdy se tento nejvyšší zákonodárný orgán obecními záležitostmi zabýval. Vedle méně významných návrhů, jako bylo zrušení židovských obcí, které se vymykaly z rámce obecního zřízení, postavení obecních úředníků německé národnosti v Olomouci a především převedení matrik z církevních úřadů na obecní úředníky, to bylo především zlepšení pracovních poměrů samosprávných úředníků, a to jak na úrovni obcí, tak okresů. Na základě několika návrhů a po projednání v ústavním výboru²⁹ došlo k vydání zákonů č. 443/1919 Sb. z. a nař. a č. 444/1919 Sb. z. a nař. jimiž se materiální nároky samosprávných zaměstnanců uznaly za veřejnoprávní a jejich platy byly určeny v relacích odpovídajících příslušným kategoriím státních zaměstnanců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a k jejich uznání jako důležité byrokratické složky vedle státních zaměstnanců.³⁰ Brzy tato platová úprava byla rozšířena i na cestmistry při silničních okresních výborech a předmětem zájmu Národního shromáždění se stala rovněž úprava poměrů okresních zřízenců. Materiální postavení samosprávných úředníků a dalších zaměstnanců se tím sice podstatně zlepšilo, obecní finance, které již tak byly v zcela dezolátním stavu, tím po úpravě učitelských platů provedené zákonem č. 287/1919 Sb. z. a nař., dostaly další citelnou ránu. Finanční zdroje obcí nebylo možné, jako tomu bylo u státu zvyšovat, a dávkový systém vedle dalších subsidiárních pramenů nestačil. Navíc vláda nové uspořádání samosprávných financí stále odkládala. Obecní pokladny tedy nikdy neoplývaly velkými finančními částkami, proto také 26. března 1919 přijalo Národní shromáždění rezoluci, v níž byla požadována sanace obecních financí.³¹ Ani poté však nedošlo k výraznějšímu zlepšení.

Novela k obecnímu zřízení se pochopitelně částečně vztahovala i na tzv. statutární města neboli města se zvláštním statutem, která jakožto zvláštní samosprávné korporace byla zároveň povolána k tomu, aby v přenesené působnosti vykonávala politickou správu v první instanci, tedy byla postavena na úroveň okresním politickým úřadům. V Čechách to byla Praha a Liberec, na Moravě Brno, Jihlava, Olomouc, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž a ve Slezsku Opava a Frýdek. Zvláštností bylo především to, že starosta, který zároveň vykonával funkci okresního hejtmána, musel být potvrzován vládou (dříve panovníkem). Z těchto statutárních měst zvláštní postavení postupně získaly Praha, Brno a Olomouc, vzhledem k tomu, že v prvních letech republiky, došlo ke spojení těchto měst s okolními obcemi, čemuž musela být přizpůsobena a nově právně upravena jejich správa.³²

* * *

Na další významnější zásah do oblasti územní samosprávy na úrovni obcí si československá veřejnost musela počkat do roku 1921, kdy 12. srpna byl vydán zákon č. 329 Sb. z. a nař., označovaný jako tzv. první finanční novela, kterou se upravovalo finanční hospodářství obcí. Došlo jím především k přesnějšímu a preciznějšímu vymezení vzniku a postavení finančních komisí. K údajnému zlepšení finanční situace bylo obcím dovoleno zcizovat kmenové jmění a disponovat nemovitostmi, aby se tak zvýšil výnos jejich vlastního jmění. Ze státního rozpočtu se jim přikazovala polovina výnosu splatné

domovní daně, všem samosprávným svazkům dohromady 40 % výnosu z daně z obratu, zemím čistý výnos pozemkové daně, přírážkami k dani z lihu podle zákona č. 678/1920 Sb. z. a nař. a 7 mil. korun ročně místo dosavadního výnosu přírážky k dědickým poplatkům. § 27 finanční novely dovoloval obcím přinutit velké podniky k příspěvku na vydání, která vznikla jejich provozem nebo tím, že velký počet jejich zaměstnanců v obci bydlel. Dále došlo k přesnému formulování a sjednocení předpisů o vedení účetnictví obcí a obecních výdělečných podniků v českých zemích a na Slovensku. Později byly rozvedeny předpisy o sestavení a schválení rozpočtů, formulovány rozdíly mezi řádnými a mimořádnými příjmy a zakázány přesuny mezi nimi. Kromě toho byla vláda zmocněna vydat vzorová pravidla pro hlavní typy obcemi vybíraných poplatků a stanovit podle potřeby jejich maximální výši, což se stalo vládním nařízením č. 143/1922 Sb. z. a nař., později doplněným vládním nařízením č. 15/1928 Sb. z. a nař.

Na neutěšený finanční stav obecních financí a na nutnost jeho zlepšení upozorňovala i řadu představitelů sociálně demokratické strany a později strany komunistické. Tak například ve dnech 7.-8. prosince 1919 se konal v Praze sjezd sociálně demokratických starostů a členů obecních zastupitelstev. V hlavním referátu poslanec J. Ulrich důrazně požadoval "zavést pořádek do obecní správy, zkonzolidovat obecní finance a vrátit ztracenou důvěru správě obcí. Aby se docílilo ozdravení obecní správy, musí se celá řada funkcí přenést na stát a na ty sbory samosprávné, které se po reorganizaci veřejné správy v budoucnu zřídí".³³ O rok později J. Ulrich přišel s požadavkem aby sociálně demokratická strana vypracovala nový komunální program, který by podle něho měl obsahovat následující hlavní body:

- Odstranit všechno zbytečné poručníkování nadřazených orgánů nad obcí.
- Obce by měly k úhradě svých potřeb vypsát jednotnou vzestupnou komunální daň z příjmů. Mělo by dojít ke zrušení všech daňových a poplatkových úlev pro jednotlivé osoby. Zároveň bylo požadováno zavedení daněprostého existenčního minima.
- Obce by měly podporovat družstevní akce směřující ke zřízení laciných a zdravých bytů.
- Bezplatné poskytování všech učebních a vyučovacích pomůcek pro všechny děti ze strany obce. Zavedení funkce školního lékaře a bezplatné ošetření.³⁴

I když sociálně demokratická strana se stala důležitým činitelem vládní koalice, neprosadila ani jeden z těchto požadavků, které pro obecní hospodářství byly tak důležité.

Místo aby došlo ke konzolidaci samosprávných financí a zlepšení obecních rozpočtů, jak to požadoval i Svaz českých měst v rezoluci z 3. června 1920, novela přinesla spíše další omezení kompetence obecních orgánů. Nejenže nebylo dosaženo ozdravení samosprávy, ale hospodářské nesnáze se dále prohlubovaly. Orientovat obce na získání příjmu především z obecních dávek se nepodařilo, protože zastupitelstva zvolená všeobecným hlasovacím právem, se mnohdy stavěla proti tomu, aby byly obecní příjmy uhrazovány ze spotřeby širokých mas. Obcím proto nezbývalo, než dále zvyšovat přírážky k přímým daním, protože hospodaření vlastních obecních podniků vynášelo málo, nebo bylo přímo pasívní vzhledem k nedostatečným investicím. Situace se nevyřešila ani v dalších letech a tak buržoazie začala finanční situaci obcí spojovat s všeobecným volebním právem. V souvislosti s přípravou reformy politické správy, reformy celní a reformy přímých daní v roce 1927 zákonem č. 77 Sb. z. a nař., přivedlo na svět tzv. druhou finanční novelu. Jejím hlavním posláním bylo utužení nepřímé závislosti samosprávných svazků na politické

správě prostřednictvím zasahování do finančního hospodářství samosprávy. Byly stanoveny limity přírážek k přímým daním, které směly obnášet pro zemi nejvíce 160 %, pro okresy 110 % a pro obec 200 % (úhrnem 470 %). K jejich překročení mohlo dojít jen zcela výjimečně, pokud by to bylo nutné k úhradě zápůjček a splátek. Zároveň s tím mělo dojít k odškodnění zvýšením přídělů ze státních daní, které však neměly připadnout samosprávným svazům přímo, ale jen cestou subvencí z nově vytvořených tzv. vyrovnávacích fondů. Tyto subvence však mohly být uděleny jen za předpokladu, že obce vyčerpaly všechny možnosti dávkové a provedly ustanovení tzv. zaměstnaneckých zákonů. V zájmu toho, aby se předešlo nutnosti zvyšovat samosprávné přírážky, získaly dohlédací instance pravomoc nařídit zavedení vhodných dávek a poplatků ze spotřeby. Také mohly zvýšit sazby dávek a poplatků již zavedených a to i proti vůli zvoleného zastupitelstva a dohlížet, aby se výnosů těchto dávek nepoužívalo k jiným účelům, než k zaplacení dluhu, k úhradě rozpočtových schodků a snížení přírážek v příštích letech. Zároveň dohlédací úřad získal možnost svým rozhodnutím nahrazovat pravomoc samosprávných orgánů. Tyto úřady podle uvedené druhé finanční novely nejen mohly přezkoumávat rozpočty samosprávných svazků z hlediska účelnosti a zákonnosti, nýbrž také z hlediska účelnosti provádět v rozpočtech odhlasovaných zastupitelstvy změny jak v úhradě tak ve spotřebě. Jmenovitě vyškrtnutím tzv. výdajů zbytných, např. odkladu schopných, a snížením jiných výdajů na míru, která se jevila dohlédacímu úřadu přiměřená. Dohlédací orgány také mohly podle druhé finanční novely proti vůli zvolených orgánů přesunout těžiště příjmového hospodářství obcí do zdaňování spotřeby lidových mas dávkami. Finanční hospodářství samosprávných obcí tak bylo druhou finanční novelou prakticky zrušeno. Jinak se na postavení a organizaci obecní samosprávy nic podstatnějšího nezměnilo.³⁵ I přesto, že důvodová zpráva k novele k obecnímu zřízení z roku 1919 ubezpečovala, že se jedná pouze o dočasnou úpravu, i přes ujišťování vlády, že se pracuje na novém obecním zřízení, ani v důsledku přijatých rezolucí poslanecké sněmovny a senátu z roku 1923, jimiž byla vláda vyzvána, aby co nejdříve předložila návrh zákona o novém obecním zřízení, které by platilo pro celou republiku s výjimkou Zakarpatské Ukrajiny, k nové reorganizaci obecní samosprávy nebylo přikročeno.³⁶ Konečně ani v případě realizace župního zákona v českých zemích, by organizace obecní samosprávy nebyla výrazněji dotčena.³⁷

Důležitým momentem pro obecní samosprávu byl rok 1923, kdy se konaly obecní volby. Tříleté funkční období obecních zastupitelstev zvolených v roce 1919 sice končilo již v červenci 1922, avšak vzhledem k radikálním náladám pro měšťácko-reformistickou koalici, byly volby stále odkládány. Pokles popularity sociální demokracie, která vyhrála první obecní volby v nové republice v roce 1919, ve prospěch komunistické strany, konečně potvrdily i výsledky dílčích doplňovacích voleb. Tyto obavy z možných přesunů politických sil v obcích, vedly již Černého úřednickou vládu k předložení návrhu v senátu, na novelizaci volebního řádu do obcí.³⁸ Vláda tímto návrhem chtěla zbavit volebního práva vojáky, zvýšit hranici pasivního volebního práva na 30 let a prodloužit volební období prvních obecních zastupitelstev na čtyři roky. Ukázalo se však, že doba ještě není zralá pro takové návrhy a tak k jeho projednání nedošlo.³⁹

Znovu se o to tedy pokusila Benešova vláda v létě 1922. Z počátku však narazila především na odpor sociální demokracie, která v roce 1919 prosadila hranici pasivního volebního práva do obcí na 26 let, což jí získalo sympatie mladých voličů, o které

nechtěla před nábízejícími obecními volbami přijít.⁴⁰ Vládní návrh předpokládal, kromě prodloužení funkčního období o rok, ještě volbu starosty přímo z pléna obecního zastupitelstva, možnost zbavení mandátu toho, kdo vystoupil ze strany na základě jejíž kandidátky byl zvolen, a odnětí volebního práva vojákům. Vládní návrh především uvítala národní demokracie, která doufala, že ve spojení s menšími stranami získá v některých obcích pro sebe úřad starosty. Hlavní přínos návrhu však spatřovala v odpolitizování obcí.⁴¹ Stanoviska k návrhu byla tedy značně rozporná. Nicméně problém s termínem voleb bylo třeba vyřešit. Obavy před ztrátou hlasů však zvítězily. Ve vládě proto v březnu 1922 ministr sociální péče G. Habrman podal návrh na jejich odklad, aby prý nynější obecní správa mohla vést obce v klidnější době, po likvidaci mimořádných poměrů.⁴² Jednání ve vládě bylo ukončeno 21. června a návrh ještě tentýž den byl předložen poslanecké sněmovně.⁴³ Ústavně-právní výbor, který o návrhu jednal ve dnech 24. a 25. června 1922, v něm neprovedl změny. K odkladu voleb pouze uvedl, že původní tříletá lhůta pro první volební období byla motivována snahou vyrovnat se s neustálenými a nevyrovnanými poměry v obcích. Protože však údajně došlo k rychlé konzolidaci, nebylo zapotřebí tohoto mimořádného ustanovení použít. A tak i pro první zastupitelstva lze aplikovat obecnou čtyřletou lhůtu.⁴⁴

Protože vládní osnova byla především vítězstvím sociální demokracie, požadavky národních demokratů v podstatě akceptovány nebyly. Především se jim nepodařilo prosadit ustanovení o volbě starosty z pléna. Jediným jejich výrazným úspěchem byla rezoluce, kterou na návrh jejich poslance J. Matouška, přijal ústavně-právní výbor poslanecké sněmovny. V něm se vláda vyzývala, aby do podzimního zasedání poslanecké sněmovny připravila návrh zákona, v němž by byla zakotvena zásada volby starosty z pléna. Podle komentářů v denním tisku se dá usuzovat, že v podstatě všechny koaliční strany byly více či méně spokojeny.⁴⁵ Hlavní důvod této jednoty v postupu všech koaličních partnerů byl založen na snaze za každou cenu prosadit odhlasování voleb. Mimo jiné se v této době začaly ozývat i hlasy, že by výsledky voleb měly vést k rozpuštění parlamentu a vypsání nových voleb.⁴⁶ Jediným způsobem jak tomu čelit, bylo dohodnout se na nepolitickém charakteru obcí a na odkladu měření sil.

Plénium poslanecké sněmovny vládní osnovu projednalo 27. a 28. června 1922. Zpravodaj ústavně-právního výboru K. Prášek zde v podstatě zopakoval hlavní argumenty, obsažené již v důvodové zprávě vlády a výboru a zdůvodnil, proč prozatím nebylo přikročeno k úpravě některých dalších otázek, jako je placení nákladů na kandidátní listiny, volba starosty z pléna a vázaných listin.⁴⁷

Rozhodný odpor proti návrhu vyjádřili v diskusi především komunisté, které zastupoval F. Houser. Hlavním předmětem jeho kritiky bylo prodloužení funkčního období, v níž poukazoval na skutečnost, že i když sympatie voličů se přiklánějí ke komunistům, ti na rozdíl od sociální demokracie, která naopak podporu ztrácela, v obecních zastupitelstvech nemají odpovídající zastoupení.⁴⁸

Vládní návrh však byl většinou poslanců odhlasován a vyhlášen 14. července 1922 pod číslem 253 Sb. z. a nař. Kromě již uvedených ustanovení obsahoval dále rozšíření důvodů pro ztrátu pasivního volebního práva a nově řešil situaci, když po volbách nedojde k ustavení zastupitelstva. Dohlédací úřad měl na žádost jedné třetiny členů starého zastupitelstva jmenovat pro mezidobí správní komisi podle výsledků posledních voleb a zároveň do dvou měsíců vypsat nové volby. Tuto otázku potom podrobněji rozvedly

oběžníky ministerstva vnitra z let 1923 -1925 podle nichž měly okresní úřady stanovit vládní komisaře, kteří se měli postarat o uspořádání nových voleb.⁴⁹

Na základě této nové úpravy se konaly volby 16. září 1923. Jejich výsledky však komplexně nebyly nikdy publikovány, a tak je nutné se spokojit jen s dílčími výsledky a především s odhady, které přinesl denní tisk. Podle těchto neoficiálních zpráv údajně nejsilnější stranou byla strana agrární, ovšem objevily se i polemizující hlasy, které tvrdily, že největší počet hlasů získaly komunisté před stranou lidovou. Agráři údajně byli až na třetím místě. Ani jeden, ani druhý odhad však nebyl ničím podložen. Sama skutečnost, že výsledky byly pravděpodobně úmyslně utajeny, mluvila spíše pro druhou variantu.⁵⁰

* * *

Rovněž ve třicátých letech zůstalo právním základem organizace obecní samosprávy novelizované obecní zřízení z roku 1919, doplněné právní a druhou finanční novelou z dvacátých let a některými dalšími předpisy vztahujícími se především k volebnímu právu do obecních zastupitelstev. Jak jsme již uvedli, dvacátá léta znamenala postupně omezování působnosti obecních samosprávných orgánů především v oblasti finančního hospodářství. Nezůstalo však pouze u toho. Další přímé omezení kompetence obecních orgánů přinesl čl. 5 organizačního zákona z roku 1927, podle něhož byly politické orgány oprávněny vydávat nařízení v oboru místní policie svěřené podle zákona obcím, jestliže obec sama příslušná nařízení jež úřad pokládal za nutné nevydala, anebo šlo-li o nařízení jež se měla vztahovat na území většího počtu obcí. Další změnu znamenal zákon č. 208/1931 Sb. z. a nař. o zřízení státních policejních úřadů, kterým se novelizoval zákon č. 165/1920 Sb. z. a nař. Novela obsahovala několik doplňků z nichž pro oblast obecní správy mělo význam především ustanovení podle kterého se mohl policejní úřad usnesením vlády zřídit v obci: 1. když zastupitelstvo obce s tím projevilo souhlas; 2. když se zjistilo, že obec hrubě zanedbala péči o veřejnou bezpečnost, klid a pořádek, anebo když řádné plnění této povinnosti přesahovalo vlastní síly obce.

Nejdůležitějším zásahem do úpravy organizace obecní samosprávy ve třicátých letech však znamenala ustanovení týkající se volebního řádu do obcí, obsažená v zákoně č. 122/1933 Sb. z. a nař., kterým se novelizovala původní zákonná úprava č. 75/1919 Sb. z. a nař. Hlavními myšlenkami tohoto zákona bylo prodloužení volebního období obecních zastupitelstev na 6 let a potvrzování starostů státními orgány. Hlavní důvody proč vláda přišla s tímto návrhem spočívaly jednak v obavě ze ztráty hlasů stran vládní koalice v nadcházejících volbách, jednak ve snaze co nejvíce podřídit státní kontrole obecní korporace. Vládní návrh tedy především v části týkající se potvrzování obecních starostů znamenal výrazný zásah do demokracie a další posílení pozic státní byrokracie. U obcí, jež byly sídlem okresního úřadu provádělo potvrzování ministerstvo vnitra, starosty ostatních obcí, po jejich zvolení obecním zastupitelstvem potvrzoval zemský úřad. Nebyla-li volba potvrzena, nemohl starosta ani jeho náměstci nastoupit úřad a navíc nesměli ani v následujících třech letech být do této funkce zvoleni. V případě, že by zastupitelstvo starostu znovu zvolilo proti vůli potvrzovacího orgánu, mělo být rozpuštěno a vypsány nové volby. Konečně v případě, že by zvolilo znovu starostu, který by rovněž nebyl potvrzen, jmenoval starostu dohlédací orgán. Toto ustanovení mělo platit i na volby, které proběhly před účinností navrhovaného zákona. Podle zdůvodnění ústavně-právního

výboru poslanecké sněmovny toto opatření bylo učiněno vzhledem k významu postavení starostů ve veřejné správě⁵¹ a bylo namířeno jak proti levici, tak pravici, tedy proti KSČ a SdP. Hlavními odpůrci předlohy byli pochopitelně komunisté, kteří veřejně odhalili hlavní smysl navrhovaných opatření. Zdůrazňovali, že odklad volebního práva byl vyvolán obavou koalice před ztrátou hlasů ve velkých městech, a schvalování starostů mělo umožnit buržoazii, nepřipustit do těchto funkcí představitele levice a především komunisty.⁵² A. Zápotocký také v parlamentní rozpravě tento zákon označil jako součást fašizačních projevů a jako jeden z prostředků perzekuce vlády vůči dělnickému hnutí. Ve stejném duchu bylo laděno i vystoupení dalšího komunistického poslance Štětky, který upozornil na to, že vláda si vytváří takto předpoklady, aby v každé obci měla na místě starosty svého člověka a zbavila se všech, kteří by nechtěli plnit její příkazy. Zároveň vystoupil s návrhem, aby byla odstraněna všechna nedemokratická ustanovení volebního řádu do obcí. I když komunisté nebyli jediní, kteří se postavili proti předložené osnově, jejich kritika byla rozhodně nejvíce opodstatněná.⁵³

Přes odpor opozice byl návrh zákona v parlamentu 27. června 1933 schválen. O tři dny později byl publikován úplný text volebního zákona do obcí pod číslem 123 Sb. z. a nař.

Vládní koalice, prosazením odkladu obecních voleb do roku 1935 a především ustanovením o potvrzování obecních starostů, dosáhla významného vítězství. Funkce starosty se stávala stále více součástí státního aparátu v důsledku zvýrazňování tzv. přenesené působnosti obcí, jejíž výkon především náležel starostům. V tomto směru tedy starostové nevystupovali jako volení představitelé obecní samosprávy, ale jako výkonné orgány státní správy. Přitom rozsah této působnosti, která se ovšem od tzv. vlastní působnosti obce rozlišovala pouze v českých zemích, protože uhe:ský obecní řád nic podobného neznal, nebyl zanedbatelný. V rámci této působnosti obce musely vykonávat na požádání státních orgánů doručování, výslechy v policejních trestních věcech, musely spolupůsobit ve všech věcech volebních, živnostenských, zdravotních, zemědělských, dopravních, při policejních vyhoštěních, při civilních sňatcích, při povinném nemocenském a starobním pojištění, při přechodném ubytování četnictva, při vykonávání zákona o potulných cikánech atd. Finančním úřadům musela obec pomáhat především při uplatňování zákona o přímých a spotřebních daních, clech, kolcích a poplatcích. V oblasti vojenské správy byly obce povinny poskytovat pomoc podle branného zákona a dalších vojenských předpisů, musely spolupůsobit při sestavování různých seznamů, hlášení, při odvozech, při evidenci vojenských osob, při mobilizaci, ubytování vojska, obstarávání přípřeží, koní a povozů, při vojenských úkonech, vyživovacích příspěvcích atd. Soudním orgánům byly obce povinné pomáhat v řízení sporném, nesporném i trestním, při sestavování porotců a při potvrzování vysvědčení o právu chudoby. Rovněž ve školské správě měly obce pomáhat při kurzech občanské nauky, zřizovat a přispívat na veřejné knihovny a vézt pamětní knihy. Při výkonu této tzv. přenesené působnosti starosta nemusel ani vyčkat usnesení obecního zastupitelstva a jednat bez jeho rozhodnutí a své opatření dát zastupitelstvu jen dodatečně schválit. Starosta měl rovněž právo a povinnost zastavit a dočasně nevykonat usnesení obecního zastupitelstva, které by podle jeho názoru přesahovalo působnost zastupitelstva anebo pokud by odporovalo zákonu. Starosta byl kromě toho odpovědný i za výkon místní policie. Osobní odpovědnost měl rovněž i za výkon nařízení okresního výboru ve spojitosti s úpravou finančního hospodářství svazků

územní samosprávy, přičemž podle zákona č. 77/1927 Sb. z. a nař. mohl být pokutována až do výše 5 000 korun.⁵⁴ Funkce starosty tedy měla své dosti významné postavení v rámci veřejné správy a proto v zájmu buržoazie bylo nepřipustit k jejímu výkonu žádné osobnosti, které nesplňovaly představy vládních stran. Ustanovení zákona č. 122/1933 Sb. z. a nař. o potvrzování starostů mělo v tomto směru sehrát rozhodující úlohu a mělo umožnit byrokracii důslednou kontrolu nad touto částí veřejné správy.

Důležitým problémem obecní samosprávy, stejně jako ve dvacátých letech, byla finanční situace obecních orgánů. Ani tzv. druhá finanční novela z roku 1927 tuto otázku nevyřešila, proto po vstupu socialistických stran do vlády, se vládní kruhy k tomuto problému znovu vrátily. Výsledkem toho byla tzv. třetí finanční novela k obecnímu zřízení obsažená v zákoně č. 169/1930 Sb. z. a nař. Bylo odstraněno ustanovení zákona č. 77/1927 Sb. z. a nař., které dovolovalo dohlédacímu státnímu orgánu i proti vůli obecního zastupitelstva ukládat nové poplatky a dávky a provádět v rozpočtu změny redukováním "zbytečných" výdajů. Zároveň došlo k novému zvýšení přírážek ve prospěch obcí a to na 250 %, za určitých podmínek až 350 %. Pro uložení přírážek nad 200 % a na kontrahování půjček vyžadoval se však souhlas třech čtvrtin obecního zastupitelstva, což prakticky umožňovalo pravicovým stranám přírážky vetovat. Vyrovnávací fond byl pozměněn na fond přidělový, jinak nazvaný též sanační. Byl výlučně přidělen k dispozici zemím s tím, že ho mohly používat ve výši čtyř pětin pouze na podporu finančně slabých okresů a obcí. Tím byla zvýšena zainteresovanost jednotlivých zemí na těchto fondových příspěvcích. Země byly zároveň nucené při poskytování podpor okresům a obcím věnovat zvýšenou pozornost přezkoumávání obecních a okresních rozpočtů. Jednotlivým zemím bylo současně uloženo, aby zemská zastupitelstva vypracovala tzv. rozpočtový regulativ, který by po formální stránce upravoval celý rozpočtový proces, tj. postup při sestavování, schvalování a plnění rozpočtu obce. Všechna zemská zastupitelstva tuto úlohu splnila. Zvýšením zainteresovanosti země na přezkoumávání rozpočtu okresů a obcí v souvislosti s poskytováním podpor, došlo na druhé straně k částečnému oslabení dozorčího práva, které měly při prověřování rozpočtů vyšší, tzv. dohlédací orgány. Současně s tím se zemské finance sanovaly zákonem č. 168/1930 Sb. z. a nař. čtvrtinou výnosu nově upravené spotřební daně z piva.⁵⁵

Ani tato úprava však nezajistila v plné výši finanční potřeby obcí. Poměry vyžadovaly reformu celého systému komunálních financí, který již dávno neodpovídal podmínkám činnosti samosprávy a jejím úkolům. Postavení obecní samosprávy kritizovala především Komunistická strana Československa, která v tomto období rovněž vypracovala několik návrhů, jež měly umožnit samosprávě lepší péči o nezaměstnané. Hospodářství samosprávných orgánů mělo být úplně zbaveno dozíracích orgánů a vyšších samosprávných svazků. Výška samosprávných přírážek se neměla jinak omezovat. Osoby s nízkými příjmy se měly osvobodit od přírážek a naopak u zámožných poplatníků se měla zavést ostrá progrese. Obecní přírážky měly nadále vybírat samosprávné orgány samy, aby se předešlo korumpování státních daňových úřadů zámožnými poplatníky. Životní potřeby lidí se neměly vůbec zatěžovat samosprávnými dávkami a naopak mělo dojít k zavedení nové obecní dávky z luxusních předmětů, z bytů s více než šesti místnostmi pro rodinu, z osobních aut a pod. Podniky s příjmem více než 100 korun ročně měly platit novou komunální daň, jejíž výnos se měl použít na podporu nezaměstnaných.

Finančně hospodářská situace obecní samosprávy se vyhrotila v letech hospodářské krize, kdy značně poklesla přírážková základna. Koncem roku 1933 tvořily dluhy československé samosprávy již 12 miliard korun a umořování vyžadovalo téměř jednu miliardu ročně. Neschopnost samosprávných orgánů splatit dluhy dosáhla takového stupně, že začala ohrožovat finanční zájmy velkých bank. Banky v důsledku toho v roce 1933 vypracovaly memorandum o oddlužení samosprávy, které předložily vládě. Na základě toho byl také vypracován zákon č. 69/1935 Sb. z. a nař. o finančních opatřeních v oblasti územní samosprávy, který byl někdy označován jako tzv. čtvrtá finanční novela. Opět došlo k zvýšení limitů přírážek k státním daním u obcí nad 350 a 150 %, přičemž však k zavedení přírážek nad 300 a 100 % byl potřebný souhlas dohlédacího orgánu. Na úhradu úroků a splátek na půjčky se povolovalo další zvýšení přírážek o 50 %, pokud byly všechny jiné příjmové zdroje vyčerpány. Hlavním cílem tohoto zákona však bylo alespoň částečně oddlužit samosprávné svazky. Proto byly zřízeny tzv. zemské pomocné fondy, které spravovala byrokracie a banky. Tyto fondy mohly upravit dluhy tzv. nesoběstačných okresů a obcí, nejvíce postižených hospodářskou krizí, pokud se z rozpočtu financovaly stavební a jiné všeobecně prospěšné práce. V tom případě pomocný fond převzal zúročení a umořování dluhu, nebo dluh přímo vyrovnal, a to nejen z iniciativy samotného samosprávného svazku, ale i na žádost jeho věřitelského peněžního ústavu. Ani tato právní úprava však problém samosprávných financí nevyřešila, protože pomocné fondy byly jen nepatrně dotovány a mohla na nich participovat jen nevelká část obcí a okresů. Problém samosprávných financí nevyřešily ani další méně významné právní úpravy obsažené ve vládních nařízeních č. 69/1936 Sb. z. a nař., č. 19/1937 Sb. z. a nař., č. 202/1936 Sb. z. a nař. a 371/1938/1 Sb. z. a nař.⁵⁶

Zásah do působnosti obcí a zvýšení jejich povinností přinesly právní normy vydané v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti republiky. Tak podle zákona č. 82/1935 Sb. z. a nař. o ochraně a obraně leteckých útoků a zákonem č. 75/1938 Sb. z. a nař., který ho doplňoval, musely se obce na vlastní náklad postarat o dostatečný počet veřejných krytů a plynových masek. V intencích zákona o obraně státu č. 131/1936 Sb. z. a nař. mohlo se obcím uložit plnění závazků, kterých bylo třeba k nerušenému chodu státního hospodářství. Stejně tak zákon č. 184/1937 Sb. z. a nař. stanovil obcím povinnost spolupůsobit při provádění branné výchovy. Uvedené zákony však neměly jen politické aspekty, ale ukládaly obcím i velká břemena finančního rázu, které se nejvíce dotkly širokých mas občanstva.

Posledním výrazným opatřením týkajícím se obecní samosprávy byl zákon č. 111 Sb. z. a nař. z 10 června 1937, kterým se doplňoval volební řád do obcí a stanovilo se, že volební strana, jež nezískala v obecních volbách mandát, hradila obci náklady na tisk kandidátek, za což solidárně odpovídali kandidáti strany, její zmocněnci (náhradníci) a ti voliči, kteří podepsali kandidátní listiny. Získala-li však strana mandát v některé z komor parlamentu, náklady neplatila, i kdyby v obecních volbách zcela propadla.⁵⁷

V roce 1937 se měly současně konat obecní volby. Na poslední chvíli však byly vládou odvolány, aby se předešlo možnosti jejich využití k nástupu všech demokratických sil v boji proti fašismu. Volby byly přesunuty, i když demokratická veřejnost vedená komunistickou stranou protestovala, na květen 1938. Jejich výsledky byly odrazem napjaté politické situace, která ve státě panovala. Ve smíšených okresech vzrostl vliv Sudetoněmecké strany, která dostala 80-85 % hlasů na úkor německé sociální demokra-

cie, jež ztratila kolem 30 % hlasů. V českých zemích byla nejsilnější strana národně socialistická. Na Slovensku podle očekávání zvítězila strana ľudová.⁵⁸ Nově ustanovená obecní zastupitelstva se však ze své činnosti většinou dlouho netěšila. Konec předmnichovské republiky se blížil a s ním konec buržoazně demokratického správního systému. Ovšem samospráva, jak svým postavením, tak i vzhledem k finančně hospodářským možnostem, stále více se nacházela na jeho samém okraji, zcela v podřízenosti a v hospodářské závislosti na státní správě.

Zásadní kritické stanovisko k obecní samosprávě vždy zaujímal Komunistická strana Československa, která sice vzhledem k jiným naléhavým úkolům nevěnovala problematice veřejné správy zvláštní pozornost, přesto zvláště ve sjezdových materiálech můžeme nalézt zajímavé hodnocení a konstruktivní návrhy. Z nich si prvořadou pozornost zaslouží závěry VII. sjezdu, který se konal v Praze ve dnech 11.-14. dubna 1936. Hlavní pozornost věnovala otázkám sjednocení dělnické třídy a pracujících všech vrstev v boji proti fašismu a válce. Kromě hlavního referátu "Lidová fronta pro obranu míru, proti Hitlerovi, za chléb a svobodu" předneseného Klementem Gottwaldem, zde byly prosloveny i dva závažné příspěvky týkající se komunální politiky strany. Z pověření komunální komise zde především vystoupil soudruh Štětka. Ze závěrů VII. kongresu Komunistické internacionály ve svém vystoupení vyvodil, že přes všechny úspěchy na úseku komunální politiky, které strana v letech 1932-1934 dosáhla, a to především masovým nástupem nezaměstnaných na radnice a na okresní soudy, kdy členové strany pověřeni pracovat v samosprávě stáli v čele těchto bojů jako vůdci lidu, vyskytly se v činnosti strany na tomto úseku také i mnohé chyby. Štětka dále zdůraznil, že proletářská veřejnost, především v malých obcích, považuje komunální funkcionáře za vůdce strany. "Krajské sekretariáty až dosud...pokládají komunální politiku za málo revoluční, za oportunistickou, a proto jí věnují velmi malou pozornost, ba bagatelizují ji. Tady jsou naše největší nedostatky. 12 000 komunistických funkcionářů v samosprávě! Co je to za ohromný aparát! Kdybychom jej instruovali, kdybychom jej ovládali a kdybychom jej využili k tvoření jednotné a lidové fronty!" Současně soudruh Štětka naznačil, co dělat, aby v komunální politice strany nastal obrat, především pokud jde o výběr členů strany v samosprávných orgánech. V závěru svého vystoupení ve jménu říšské komunální komise předložil sjezdu návrh rezoluce, ve které se žádalo: 1. zvýšená odpovědnost v kádrové politice zdola až nahoru, 2. vybudování komunálního aparátu zdola až nahoru, 3. politické a odborné školení, 4. vydávání komunálního politického odborného časopisu.

Obdobný charakter mělo vystoupení nejmenovaného delegáta z Berouna, který zdůraznil, že komunální politika není snadná, ale zodpovědná činnost, protože umožňuje styk se širokými vrstvami lidu, se všemi pracujícími na venkově.

Význam komunální politiky pro celou činnost komunistické strany byl zdůrazněn i v usnesení k bodu "Kádrová a organizační politika KSČ", ke kterému referoval V. Široký. V této části usnesení bylo zdůrazněno, "že strana má vedle silného parlamentního a senátního zastoupení téměř 10 000 veřejných funkcionářů, členů obecních, okresních a zemských zastupitelstev...proto je třeba poskytovat všestrannou politickou a odbornou pomoc všem veřejným funkcionářům, představitelům strany v obecních, okresních a zemských zastupitelstvech".⁵⁹

Značná pozornost otázkám samosprávy a posilnění demokratického života vůbec, byla věnována i na celostátní konferenci KSČ, v Banské Bystrici konané dne 17. května

1937. V přijatém usnesení známém jako "Plán hospodářského, sociálního a kulturního povznesení Slovenska", byla i část nazvaná "Rozšíření pravomoci zemského zastupitelstva a samosprávy" v níž se velmi kriticky analyzoval stav v oblasti samosprávy a byla navrhována opatření na jeho zlepšení.⁶⁰

Komunistická strana tedy kritikou veřejné správy v předmnichovské republice sledovala základní cíle své politiky. Šlo o tehdy nejaktuálnější problém: vytvoření jednotné dělnické fronty, která se měla stát základnou pro mohutnou protifašistickou a demokratickou frontu, jako nejúčinnější prostředek v boji proti nebezpečí fašismu. V této souvislosti kladla důraz na zlepšení postavení pracujících i nečeské národnosti.

* * *

Podepsáním mnichovského diktátu skončilo období předmnichovské republiky a začalo období druhé, nazývané obdobím pomnichovským, období tzv. druhé Československé republiky. Charakteristickým rysem ve všech oblastech veřejného života byla postupná fašizace. Pochopitelně, že tento fašizační proces se nezastavil ani před obecní samosprávou. První opatření v této oblasti se týkala odstranění zástupců levicových politických stran, zejména komunistů, z funkcí starostů a členů obecních zastupitelstev. Starostové, kteří byli členy Národní strany práce byli postupně nahrazováni členy Národní jednoty.⁶¹ Na základě výměru zemského úřadu v Praze byli po rozpuštění Komunistické strany Československa zbaveni komunisté členství v obecních zastupitelstvech. V tomto směru je zajímavé stanovisko ministerstva vnitra, podle něhož členové SdP funkcí v obecních zastupitelstvech zbavování nebyli, protože tato strana ani nebyla rozpuštěna. Pouze v určitých případech bylo možné proti nim postupovat podle zákona na ochranu republiky.⁶² Zároveň se začínaly v denním tisku objevovat hlasy po úplném rozpuštění obecních samosprávných orgánů a jejich nahrazení správními komisemi.⁶³ Rovněž se začaly objevovat zvěsti o možném vyhlášení předčasných obecních voleb.⁶⁴ Hlavní zásah do obecní samosprávy však přineslo vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a nař. (II) jimž v obcích byla po vzoru slovenských notářů vytvořena funkce obecních (obvodních) tajemníků. Pro obce určené vládou měla být, podle citovaného vládního nařízení, zřízena instituce tajemníků jejichž hlavní úkol byl výkon přenesené působnosti obcí, přičemž ministerstvo vnitra mohlo ovšem i stanovit, že tajemník může zčásti nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce. V případě, že to "vyžadoval důležitý zájem obce nebo jiný důležitý veřejný zájem" mohlo tak ministerstvo vnitra učinit i bez souhlasu obecního zastupitelstva.

Obecní (obvodní) tajemníci měli právo zúčastnit se s hlasem poradním schůzí obecního zastupitelstva, obecní rady a obecních komisí. V tom co patřilo do působnosti těchto sborů nebo do působnosti starosty obce, byl tajemník poradcem těchto orgánů vůbec a pomáhal starostovi obce při jeho úřadu. Tajemníci měli zároveň právo i povinnost navrhnout, aby opatření nebo usnesení obecního starosty, obecního zastupitelstva, obecní rady nebo komise bylo zrušeno, pokud by tímto opatřením nebo usnesením byl porušen zákon, překročena působnost, ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu.⁶⁵

Vytvořením instituce obecních (obvodních) tajemníků, jejíž zřízení se mimo jiné připravovalo již od jara 1938,⁶⁶ došlo k výraznému zásahu do obecní samosprávy a mělo být důležitým krokem k její úplné likvidaci. Další opatření však vláda již nestačila učinit v důsledku rychlého spádu událostí v březnu 1939, které znamenaly likvidaci Českosloven-

ska a vedly k vytvoření klerofašistického tzv. Slovenského štátu a tzv. Protektorátu Čechy a Morava.

Poznámky

- 1 V. Vaněček: Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945, Praha, Orbis 1970, s. 326-327. Podrobněji k tomu především J. Klabouch: Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848-1918, Wien 1968.
- 2 K tomu např. A. Bráf: Samospráva, in: Česká politika, II. díl, část 2, Praha 1907, s. 255n.
- 3 Právo lidu ze 3. listopadu 1918; dále viz např. Návrh na reorganizaci obecní samosprávy podaný Národním výboru v Praze Socialistickou radou v Praze-Smíchově dne 7. listopadu 1918 (viz Boj o směr vývoje československého státu I., říjen 1918 - červen 1919, sestavili: A. Kocman, V. Pletka, J. Radimský, M. Trantírek, L. Urbánková, Praha 1965, dok. č. 223); rezignaci veškerých obecních zastupitelstev a dosavadních správních komisí vymáhala konference rakovnických dělníků pořádání 15. prosince 1918 (Rakovnický obzor z 21. prosince 1918); Právo lidu z 11. prosince 1918; Protokol XII. sjezdu ČSDSD, Ústřední dělnické knihkupectví, nakladatelství a antikvariát, Praha 1919, s. 119.
- 4 V. Joachim: Řád volení v obcích s prováděcím nařízením a novela k obecnímu zřízení, Praha 1919, s. 9-10; Archiv Federálního shromáždění Praha (dále AFS), fond RNS, karton 27, protokol ze schůze ústavního výboru č. 12 konaného dne 12. prosince 1918.
- 5 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, Návrh poslanců Dra Belly, Dra Franke, Kaliny, Dra Meissnera, Udržala a spol. na vypracování volebního řádu do obcí, tisk 27; Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 5. schůze ze dne 26. listopadu 1918, s. 76.
- 6 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, Návrh poslanců Belly, dra Frankeho, Kaliny, dra Meissnera, Udržala a spol. na vypracování zákona o změně obecního zřízení, tisk 114; Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 8. schůze ze dne 10. prosince 1918, s. 154. Z polemiky v denním tisku je možné upozornit například na články - F. Weyr: Změna obecního zřízení, Lidové noviny (ranní) z 19. ledna 1919; B. Bobek: Ku změně obecního zřízení, Venkov z 18. ledna 1919; Demokracie v obcích, Rovnost z 1. února 1919; K. Matěj: Na jakých základech budovat naši správu?, Moravská Orlice z 30. a 31. ledna 1919; B. Franta: Samospráva, Národní listy z 5. ledna 1919; O obecní zastupitelstva, Venkov ze 14. prosince 1918; B. Bartha: Nový stát a naše samospráva, Česká stráž z 30. ledna 1919 atd.
- 7 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 19. schůze z 22. ledna 1919, s. 508n.; tamtéž, zápis z 21. schůze z 24. ledna 1919, s. 578n.; tamtéž, zápis z 25. schůze z 31. ledna 1919, s. 718.
- 8 Podrobněji P. Mates: Vývoj volebního práva v buržoazním Československu, Brno, UJEP 1981, s. 55n.
- 9 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 25. schůze z 31. ledna 1919, s. 718n.; tamtéž, zápis z 26. schůze ze 6. února 1919, s. 750n.; tamtéž, zápis z 27. schůze ze 7. února 1919, s. 790.
- 10 Věstník ministerstva vnitra republiky Československé, roč. I, 1919, s. 63-64.
- 11 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, Zpráva ústavního výboru o návrhu zákona na částečnou změnu obecního zřízení a městských statutů, tisk 381.
- 12 Národní politika z 6. února 1919.
- 13 Srov. k tomu J. Říha: Obecní zřízení a novely k němu vydané po roce 1918, Praha 1921, s. 9-10; R. Politzer: Poznámky k § 23 novely k obecnímu zřízení, Věstník ministerstva vnitra republiky Československé, roč. I, 1919, s. 58n.; L. Prokop: K změnám hranic okresů dle § 23 novely k obecním zřízením, tamtéž, s. 217.; Venkov z 15. března 1919.
- 14 J. Říha: Novela k obecnímu zřízení (Výklad novely a text českého obecního zřízení z roku 1864, upravený a doplněný podle novely), Knihovna Poradního sboru českých okresů, sv. 13, Praha 1919, s. 8; k tomu srov. rec. na tuto práci od V. Joachima ve Věstníku ministerstva vnitra republiky Československé, roč. I, 1919, s. 215-216; L. Prokop: K změnám hranic okresů dle § 23 novely k obecnímu zřízení, tamtéž, s. 218; J. Říha: Obecní zřízení a novely k němu vydané po roce 1918, s. 10; Státní úřední archiv Praha (dále SÚAP), fond PMR 1919 3-5, karton 4031, protokol z 60. schůze vlády z 2. dubna 1919.
- 15 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, tisk 897.
- 16 K tomu F. Janík: Nový zákon o změně zřízení obecního, Naše Obec, roč. 14, 1919, s. 109n.; F. Janík: Starosta obce, Naše Obec, roč. 14, 1919, s. 191n.
- 17 K pravomoci finančních komisí viz především O. Klapka: Poznámky k novým zákonům obecním, Věstník poradního sboru českých okresů, roč. , 1919, s. 165n.; J. Říha: Který dohlédací úřad jmenuje členy obecní komise finanční podle § 14 nov., Věstník poradního sboru českých okresů, roč. 9, 1919, s. 121; Venkov z 28.

- června 1919; V. Joachim: Řád volení v obcích s prováděcím nařízením a novela k obecním zřízením, s. 102; J. Říha: Obecní zřízení a novely k němu vydané po roce 1918, s. 22n.; Ježek: Jmenování členů ob. finanč. komisí, Věstník poradního sboru českých okresů, roč. 9, 1919, s. 5n.; Vančura: Finanční dozor v obci, Praha 1919.
- 18 AFS, fond RNS, karton 27, protokol z 12. schůze ústavního výboru z 12. prosince 1918.
- 19 Právo lidu z 8. února 1919; Rovnost ze stejného dne.
- 20 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 27. schůze ze dne 7. února 1919, s. 781.
- 21 Tamtéž, s. 779.
- 22 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, Zpráva ústavního výboru o návrhu zákona na částečnou změnu obecního zřízení a městských statutů, tisk 381.
- 23 F. Janík: Vládní komisaři a správní komise v obcích na Moravě, Naše Obec, roč. 14, 1919, s. 41n.
- 24 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 25. schůze z 31. ledna 1919, s. 720-721.
- 25 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 27. schůze ze 7. února 1919, s. 786.
- 26 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, tisk 2154.
- 27 AFS, fond RNS, protokol ze schůze ústavního výboru ze 4. února 1920.
- 28 Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu, II. díl, Bratislava 1973, s. 81.
- 29 Tisky Revolučního národního shromáždění ČSR, tisk 392; tamtéž, tisk 770 A, 770 B; tamtéž 1605, tamtéž, tisk 1362.
- 30 K tomu Dvořák: Zákonná úprava poměrů úřednictva samosprávného, Naše Obec, roč. 14, 1919, s. 296.
- 31 Těsnopisecké zprávy o schůzích Národního shromáždění československého 1918-1919, zápis z 39. schůze z 29. března 1919.
- 32 Vytvořením tzv. Velké Prahy, Velkého Brna a Velké Olomouce a vývojem správní organizace v těchto městech se zde zabývat nebudeme, protože zpracování této problematiky bude vyžadovat samostatnou studii.
- 33 Socialistická obec (Praha) z 22. ledna 1920, s. 14-15.
- 34 J. Ulrich: Komunální program strany, Socialistická obec z 19. srpna 1920, č. 3; ke stanoviskům komunistické strany Československa k samosprávě a činnosti komunistických zástupců v samosprávných sborech viz především N. Krajčovičová: K otázkám komunální politiky KSČ v letech 1924-1928, Historický časopis, roč. 23, 1975; J. Filko: KSČ a její činnost v miestnych samosprávných orgánech, Správní právo, roč. 14, 1981, s. 185n.; Bolševická komunální politika, Praha 1931. Řada stanovisek komunistické strany vůči samosprávě byla publikována v časopise "Komuna", který vycházel od roku 1923.
- 35 Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1948-1945, I. díl (1918-1945), s. 192-193, 202-203; O finančním hospodářství svazů samosprávných, Vyšehrad, roč. V, 1923; J. Floegel: Finanční hospodářství obcí, Praha 1923; J. Floegel: Zákony o nové úpravě finančního hospodářství, Praha 1930; B. Fux, E. Wichta: Samosprávné finance, Praha-Brno 1932; K. Engliš: Tři roky finanční politiky, Obzor národohospodářský, roč. 33, 1928; K. Engliš: Definitivní konstrukce financí samosprávných svazků, Obzor národohospodářský, roč. 34, 1929; K. Engliš: Solidarita veřejných svazků, Hospodářská politika 1928; B. Fux: Reforma přímých daní ve státě čsl., Praha 1923; Podrobnější údaje je možné rovněž nalézt v "Přehledu finančního hospodářství v republice Československé, 1918, 1922, 1928.
- 36 Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí, Praha 1928, s. 553-554. Začátkem roku 1920 skutečně ministerstvo vnitra zahájilo přípravné práce k reformě obecního zřízení vyzváním různých korporací k předložení návrhů (J. Pliml: K reformě obecního zřízení, Socialistická samospráva z 28. října 1920).
- 37 K tomu A. Hons: Obec v nové organizaci veřejné správy, Věstník ministerstva vnitra republiky Československé, roč. 6, 1924, s. 393; A. Hons: Dozorčí právo podle § 99 zákona župního, Věstník ministerstva vnitra republiky Československé, roč. 7, 1925, s. 101n.
- 38 Tisky senátu Národního shromáždění republiky Československé, I. volební období, vládní návrh zákon a o o řádu volení v obcích z 25. dubna 1921, tisk 766.
- 39 SÚAP, fond PMR 1921 10-12, karton 4046, protokol ze schůze vlády z 26. října 1921.
- 40 P. Mates: Vývoj volební právo v buržoazním Československu, s. 95.
- 41 Reforma volebního řádu do obcí, Národní listy z 18. června 1922; s tím srov. stanovisko socialistů, kteří s řadou požadavků národních demokratů souhlasili: Otázka obecních voleb, Parlament, roč. 1, 1921-1922, s. 415.
- 42 SÚAP, fond PMR 1922 2-4, karton 4048, protokol ze schůze vlády z 6. března 1922; k tomu Výročí voleb do obcí, Právo lidu z 16. června 1922.
- 43 SÚAP, fond PMR 1922 5-6, karton 4049, protokol ze schůze Národního shromáždění republiky Československé, I. volební období, vládní návrh zákona, kterým se ruší a mění některá ustanovení řádu

- volení v obcích ze dne 31. ledna 1919, čís. 75 Sb. z. a n., tisk 3727; Zpráva o jednání ústavně právního výboru poslanecké sněmovny, Lidové noviny z 24. a 25. června 1922.
- 44 Tisky poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, I. volební období, zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 3727), kterým se mění řád volení v obcích z 27. června 1922. tisk 3767.
- 45 Novelizace volebního řádu do obcí, Právo lidu z 23. června 1922; Jarní zasedání poslanecké sněmovny skončilo, Večerní České slovo z 28. června 1922; Změna volebního řádu do obcí, Národní listy (večerní vydání) z 22. června 1922; Venkov z 23. června a 28.-29. června 1922; Lidové noviny z 28. června 1922.
- 46 B. Baxa: Otázka obecních voleb, Parlament, roč. 1, 1921-1922, s. 330-331.
47. Těsnopisecké zprávy o schůzích poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, I. volební období, zápis ze 158. schůze z 27. a 28. června 1922.
- 48 Tamtéž; k tomu Odklad obecních voleb - odstranění demokracie, Rudé právo z 27. června 1922; Sociální patrioté se zachraňují, Rudé právo z 28. června 1922.
- 49 Oběžníky ministerstva vnitra číslo 60 178/1923-7 a 78 760/1924, O. Rosenauer, V. Badík: Volební paríadok do obcí, Bratislava 1931, s. 144 - 1945; B. Bobek: Volby do obcí, Naše samospráva, roč. , 1931, s. 33; J. Fišer: O ztrátě mandátu, Naše samospráva, roč. 9, 1932, s. 15; J. Floegel: Volební řád v obcích, Praha 1931. Z novější literatury P. Mates: Vývoj volebního práva v buržoazním Československu, s. 97-99.
- 50 Výsledky obecních voleb byly publikovány jen pro Prahu, Brno (1924) a Bratislavu. Výsledky však zde byly dosti odlišné. V Praze zvítězila demokratická strana, před národními socialisty a komunisty. V Brně se na prvním místě umístily socialisti, před lidovci a národními demokraty. Pro úplnost volby v Bratislavě dopadly vítězně pro maďarskou křesťansko-sociální stranu, druzí byli komunisté a třetí luďáci. (Statistická příručka republiky Československé III, Praha 1928, s. 262-263). Dále k tomu V. Olivová: Politika československé buržoazie v letech 1921-1923, Rozpravy Československé akademie věd, řada společenských věd, sešit 5, Praha 1961; Přehled československých dějin, díl III (1918-1945), Praha 1960, s. 199-200.
- 51 Tisky poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, III. volební období, vládní návrh zákona o změně řádu volení v obcích, tisk 2277; tamtéž, zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu (tisk 2277) o změně řádu volení v obcích, tisk 2305.
- 52 Týden vládních předloh - týden nástupu na práva pracujících, Rudé právo z 6. května 1933; Začíná útok na dělnickou třídu, Rudé právo ze 7. května 1933; To je obrana demokracie!, Rudé právo z 10. května 1933.
- 53 Těsnopisecké zprávy o schůzích poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, III. volební období, zápis z 287. schůze z 27. června 1933; k tomu A. Gajanová: Dvojitá tvář, Praha 1962; P. Mates: Vývoj volebního práva v buržoazním Československu, s. 128n.
- 54 L. Bianchi: Vznik orgánov samosprávy a ich postavenie v štátnom aparáte buržoaznej ČSR, Právnické štúdie, roč. 2, 1954, s. 567n.
- 55 J. Girašek: Hospodárenie bývalých územných samosprávnych sväzkov v podmienkach buržoaznej Československej republiky, Acta Facultatis iuridicae UC, roč. 2, Bratislava 1982, s. 205.
- 56 Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848-1945, II. díl (1918-1945), s. 336n.
- 57 P. Mates: Vývoj volebního práva v buržoazním Československu, s. 142n.
- 58 Tamtéž, s. 144.
- 59 Protokol VII. sjezdu Komunistické strany Československa, Praha 1967, s. 260, 261, 551, 553.
- 60 Na obranu republiky proti fašismu a válce, Praha 1955, s. 293; příp. Naše dejiny v prameňoch, Bratislava 1971, s. 308n.
- 61 SÚAP, fond MV 1936-1940, karton 5005, sign. 7/214/20.
- 62 SÚAP, fond MV 1936-1940, karton 4990, č.j. 7/157/18.
- 63 Např. Právo lidu z 29. listopadu 1938.
- 64 Např. Právo lidu z 24. prosince 1938.
- 65 V. Urbánek, J. Fusek: Obvodní (obecní) tajemníci (Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a nař. II a sbírka souvislých předpisů), Praha 1939.
- 66 Právo lidu z 10. prosince 1938.

Die kommunale Selbstverwaltung in den böhmischen Ländern in der Zeit der bürgerlichen Republik

Karel Schelle

Zusammenfassung

Durch das Rezeptionsgesetz vom 28. Oktober 1918 wurde die komplette österreichische Selbstverwaltung übernommen, deren Anfänge wir im Jahre 1849 erblicken können. Nach der Entstehung der Republik wurde gerade die kommunale Selbstverwaltung zum meintdiskutierten Teil des ganzen Selbstverwaltungssystems, zu dem sowohl die Linke, wie auch die Rechte einen kritischen Standpunkt einnahm. Aus diesem Grund begannen gleich nach der Ausrufung der Selbstständigkeit die vorbereitenden Arbeiten an ihrer Reorganisation, die die Annahme zweier wichtiger Gesetze zur Folge hatten, die ihrerseits eine Reform der Wahlordnung für die Gemeindewahlen und die Novellierung der Gemeindeordnung beinhalteten. Es handelte sich aber bloss um eine rechtliche Regelung, die für die böhmischen Länder galt und mit den allernotwendigsten Abänderungen und Ergänzungen auf veraltete und unzureichende Bestimmungen der bisherigen Gemeindeordnungen reagierte. Die Novelle brachte zahlreiche demokratische Elemente mit sich. So wurden die Bestimmungen über die Vertretung der Virilisten und die Bestimmungen über die Sonderstellung des Grossgrundbesitzes in der Gemeinde aufgehoben, es kam zu Veränderungen in der Nomenklatur der Gemeindeorgane und zu einigen Verschiebungen in ihrer Kompetenz. Den Mitgliedern der Gemeindeorgane wurden Tagesgelder zuerkannt, um auch Angehörigen des Proletariats die Ausübung von Funktionen in der kommunalen Selbstverwaltung zu ermöglichen. Alle brennenden Probleme der Selbstverwaltung wurden aber nicht gelöst und es erfolgte auch keine Unifizierung der Gemeindeordnung in der ganzen Republik. Die Novelle zur Gemeindeordnung war also ein typisches Beispiel für die damalige Kompromisspolitik der bürgerlichen und sozialistischen Parteien. Trotz zahlreicher demokratischer Konzessionen belass sie den bürgerlichen Kreisen genug Positionen, die diese als Ausgangspunkt für die Festigung ihrer Macht in der Selbstverwaltung künftighin ausnützen konnten.

In den weiteren Jahren des Bestandes der Republik vor dem Münchener Diktat kam es schon zu keinen grundsätzlicheren Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung. In den Finanznovellen aus den zwanziger und dreissiger Jahren bekundeten zwar die herrschenden Kreise ein Streben nach Regelung der Finanzgebarung der kommunalen Selbstverwaltung, eine bedeutsamere Wende in der Stellung der Gemeinden trat aber nicht ein. Im Gegenteil: seit der ersten Hälfte der dreissiger Jahre sind Bemühungen der herrschenden Bourgeoisie zu beobachten, die Kompetenz der Selbstverwaltungsorgane einzuschränken und sie möglichst weitgehend der staatlichen Byrokratie unterzuordnen. Beweis hierfür waren einerseits die Bestimmung über die Bestätigung der Bürgermeister und schliesslich in der Zeit nach München die rechtliche Regelung über die Bestellung von Gemeindesekretären.