

SPRÁVNÍ ORGANIZACE ZAKARPATSKÉ UKRAJINY V LETECH 1919 - 1938

Karel Schelle

Nejvýchodnější částí buržoazního Československa se stala v souladu s ustanovením malé saint-germainské smlouvy z 10. září 1919 Zakarpatská Ukrajina. O jejím připojení k naší republice se začalo uvažovat již v roce 1918, kdy na sjezdu v Homesteadě se část zakarpatskoukrajinské emigrace pro toto řešení vyslovila jako pro jednu z možných alternativ. V důsledku dalších událostí, v souladu se zájmy dohodových mocností a za aktivního přispění části zakarpatské buržoazie se problematika Zakarpatské Ukrajiny dostala na pořad jednání pařížské mírové konference, která jednoznačně rozhodla o jejím přivtělení k Československu.¹ Ještě však v době jednání v Paříži o této otázce československá vláda na zakarpatskoukrajinském území podnikla rozhodné kroky. Již 29. července 1919 byl na základě usnesení vlády ministr vnitra zmocněn, aby sem vyslal vedoucího civilního úředníka k řízení administrativních věcí se skupinou referentů.² Na základě toho ministr vnitra výnosem z 1. srpna 1919 č. 9789 pověřil J. Brejchu vedením civilní správy v oblastech, které již v té době vojensky spravoval generál Hennocque. Pod bezprostředním řízením ministerstva vnitra měla tato civilní správa zajistit politickou, ekonomickou i kulturní konzolidaci země, umožnit postupné prosazování zájmů české buržoazie a hned od začátku ostře vystupovat proti autonomním snahám zakarpatské buržoazie.

V důsledku usnesení ministerské rady ze 7. září 1919 byl 18. září 1919 generálem Hennocqueiem vyhlášen pro Zakarpatskou Ukrajinu tzv. "Generální statut".³ Zpočátku byl publikován pouze ústním prohlášením a plakátováním, za autentický text je však považováno jeho zveřejnění v Úředním listu civilní správy Podkarpatské Rusi 18. února 1920. Jednalo se o právní normu sui generis obsahující jednak doslovný překlad příslušných článků saint-germainské smlouvy, jednak vymezení hranic, pojednání o jazykové otázce a konečně stanovení základů organizace Zakarpatské Ukrajiny. Vzhledem k významu tohoto dokumentu byl autorem jeho koncepce sám prezident Masaryk.⁴

V čele Zakarpatské Ukrajiny stál velící generál, o němž se sice statut výslovně nezmiňoval, ale významné postavení se vyvozuje z toho, že statut byl jím publikován. Byl náčelníkem nejen vojenským, ale i v civilních věcech měl rozhodující slovo.⁵ Vedle něho byl zřízen administrátor oficiálně nazývaný "náčelník politické správy", který stál v čele civilní správy. Poměr mezi velícím generálem a administrátorem však nebyl přesně stanoven. Jeho funkce byla přechodná s tím, že měl připravit zavedení autonomie ve smyslu saint-germainské smlouvy. Jeho postavení bylo zejména definováno ve výnosu ministra vnitra z 1. srpna 1919 č. 9789, jímž byl J. Brejcha jmenován administrátorem a v němž bylo uvedeno, že služebně podléhá přímo ministru vnitra a zároveň se stává

civilním přidělcem velícího generála. S tímto korespondoval i obsah výnosu téhož ministra z 8. října 1919 č. 48452, v němž bylo nařízeno administrátoru organizovat civilní správu tak, aby hned správně fungovala. Zvláště bylo zdůrazněno, že na Zakarpatské Ukrajině je správa vojenská, která sama nese odpovědnost a tedy vedoucí úředník je jen generálovým adlátem. Současně bylo vedoucímu úředníku uloženo připravit příští správní organizaci.⁶

Na základě Generálního statutu bylo dále zřízeno pětičlenné direktorium v čele s americkým Rusínem H.P. Žatkovičem, které však mělo jen poradní funkci ve věcech přikázaných saint-germainskou smlouvou sněmu Zakarpatské Ukrajiny a při odvolání úředníků.⁷ Spory mezi direktoriem a administrátorem měl s konečnou platností řešit přímo prezident republiky.

Generální statut však u ukrajinského obyvatelstva vzbudil vážnou nespokojenost a vyvolal protesty Centrální národní rady, která vznikla pod vlivem delegace amerických Rusínů sloučením tehdy existujících tří národních rad.⁸ K významným rozporům rovněž došlo mezi direktoriem a administrátorem, protože členové direktoria usilovali o to, aby se z poradního sboru stali sborem rozhodujícím. Toto vyvrcholilo předložením deklarace direktoria prezidentu republiky a poté rezignací členů direktoria.

Na území Zakarpatské Ukrajiny se postupně začala vyvíjet i správní organizace, která však byla přizpůsobována poměrům na Slovensku. Celé území bylo rozděleno na čtyři župní obvody se sídly v Užhorodě, Mukačevě, Berehově a Velkém Bočkově. Župní úřad v Užhorodě fungoval již v únoru 1919 a v Mukačevě od května 1919. V Berehově počal působit nejprve od září 1919 jako expozitura úřadu mukačevského, ještě však v témže roce převzal plnou působnost až v červenci 1920, ale později byl přesídlen do Marmarošské Solotviny.⁹

Začlenění Zakarpatské Ukrajiny do Československé republiky rozhodně patřilo k nejproblematictějším úspěchům československé zahraniční politiky na pařížské mírové konferenci. Stalo se to bez ohledu na vůli ukrajinského lidu, v souladu s protisovětskými záměry dohodových států a hospodářsko-politickými představami české buržoazie. Tato skutečnost také vyvolala značně komplikovanou politickou situaci v této části republiky, což vytvářelo správný předpoklad, že bude třeba očekávat i určité problémy při konzolidaci civilní správy.

* * *

V únoru 1920 byl společně s československou ústavou vydán i zákon o organizaci župních a okresních úřadů, jehož realizací se mělo odstranit provizorium, které od vzniku republiky, převzetím rakouské a uherské správy u nás trvalo. Mělo dojít nejen k demokratizaci správy, odstranění dvojkolejnosti sloučením správy na celém území republiky. Zákon měl tedy platit na celém území státu s výjimkou hlavního města Prahy, jejíž postavení mělo být určeno zvláštním zákonem. Jak z pozdějších komentářů k tomuto zákonu vyplynulo, určitou nejasnost vyvolala jeho působnost právě na území Zakarpatské Ukrajiny. Především prof. Fr. Weyr, jak ve svém "Československém právu správním", tak v Juristenzeitung č.11 z roku 1922 se pohoršoval nad tím, že "se zákonodárci přihodilo při zákonu veliké nedopatření." Podle něho, jak z celého obsahu zákona, tak ze zvláštního ústavou zaručeného postavení Zakarpatské Ukrajiny, lze prý s určitostí soudit, že se župní zákon nevztahuje na tuto část republiky.¹⁰ Poněkud

zdrženlivěji se k této problematice vyjádřil prof. B.Baxa v článku "Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky", kde rovněž upozornil na určitou nejasnost župního zákona v tomto směru.¹¹ Proti tomu postavil svůj názor K.Laštovka, který své stanovisko opíral o úvahu, že "v čase jednání o župním zákoně nebylo jasné, jakou ústavu bude míti Podkarpatská Rus a zda snad nebude vhodnou autonomie Podkarpatské Rusi ústavně zaručenou uvést v úzkou souvislost se župním zřízením. Proto byl v zákoně župním vysloven jen princip, že župní zřízení není věcí místní správy a platí i pro Podkarpatskou Rus, ale zároveň bylo vše vynecháno, co by budoucí ústavě Podkarpatské Rusi mohlo nějak prejudikovati."¹² Skutečností bylo, že jak podle nadpisu, tak § 1 se měl župní zákon vztahovat na celé území republiky. Vzhledem k tomu, že v době jeho přijetí tato část republiky byla již její součástí, měla se jeho působnost logicky vztahovat i na Zakarpatskou Ukrajinu. Tomu konečně nasvědčovalo i ustanovení § 6, kde se o Zakarpatské Ukrajině výslovně hovoří. Nejasnost o jeho působnosti v této části republiky byla vyvolána především skutečností, že v příloze A bylo zakarpatsko-ukrajinské území zcela vynecháno a tak pokud by zákon měl být realizován i tam, musel by být v tomto směru doplněn a být určeno, jak bude toto území rozděleno. Do přílohy A nebyla Zakarpatská Ukrajina zahrnuta na poslední schůzi ústavního výboru Národního shromáždění na návrh zástupce ministerstva vnitra B.Bobka. Rovněž podle názoru i samotného tohoto ministerstva však zákon o župních a okresních úřadech měl na Zakarpatské Ukrajině platit.¹³

Podle župního zákona měly v republice vnitřní správu vykonávat župní a jim podřízené okresní úřady. Župní úřady potom měly být podřízeny přímo ministerstvu vnitra, pokud na základě ustanovení některých jiných předpisů nevyplývala jejich podřízenost v některých otázkách jiným ústředním orgánům. Okresní úřady měly vykonávat ve svém obvodu vnitřní správu, jež podle dosud platných předpisů příslušela na Slovensku a Zakarpatské Ukrajině slúžnovským úřadům (vrchní slúžný, slúžný). Na župní úřady přicházela správa v rozsahu působnosti komitátů, jejich orgánů a správních výborů. Měštům s regulovaným magistrátem byl ponechán výkon působnosti okresních úřadů jejich orgánům - s výjimkou agendy, kterou vykonávaly správní výbory - jež měla přejít na župní úřady. Zároveň měl být župní úřad dozorcí a odvolací instancí proti rozhodnutí purkmistra, magistrátu a městského policejního hejtmana těchto měst. Do čela okresního úřadu měl být postaven okresní náčelník, do čela župy jmenovaný župan. Župní zákon však byl v roce 1923 realizován jen na Slovensku a tak se správní organizace Zakarpatské Ukrajiny vůbec nedotkl.

Jak již bylo uvedeno, Generální statut vyhlášený generálem Hennocqueem v listopadu 1919 vzbudil mezi obyvatelstvem Zakarpatské Ukrajiny značný odpor. Mezi tím však byla Národním shromážděním odhlasována ústava v níž se v duchu jednání pařížské mírové konference a v souladu s tzv. malou smlouvou ze St. Germain hovořilo o "samosprávném území Podkarpatské Rusi," které mělo být vybaveno "nejširší autonomií sloučitelnou s jednotností republiky Československé." Další vývoj však ukázal, že právě tato část ústavy se stala jen platonickou frází.

Dne 26. dubna 1920 se usnesla vláda na nařízení č. 356 Sb. z. a n. o změně Generálního statutu. Nařízení bylo vydáno na základě § 3 odst. 8 ústavní listiny, kde se pravilo, že "podrobnosti, zvláště o právu voliti a o volitelnosti do sněmu, upravují zvláštní ustanovení." Z pojmu "ustanovení" usoudil Nejvyšší správní soud, že tuto problematiku je

možné tedy upravit jak zákonem, tak nařízením a tak tedy vládní nařízení z dubna 1920 uznal za zákonné.¹⁴

Podle citovaného nařízení v čele Zakarpatské Ukrajiny stanul guvernér jmenovaný prezidentem republiky na návrh vlády na dobu než bude ustaven sněm. Do působnosti guvernéra náleželo především zastupovat Zakarpatskou Ukrajinu při jednání s vládou, řídit jednání guberniální rady, podepisovat nařízení a výnosy normativní povahy vydávané civilní správou pro celé zakarpatskoukrajinské území, jmenovat úředníky atd. Vedle guvernéra byl prezidentem republiky dále jmenován viceguvernér, jako jeho zástupce a zároveň "bezprostřední představený všech referentů civilní správy Podkarpatské Rusi přidělených a úřadů i ústavů civilní správě přiřazených a podřízených" (§ 3 odst. 1). Spory mezi guvernérem a viceguvernérem rozhodovala vláda. Jako vzor vztahu mezi guvernérem a viceguvernérem pravděpodobně sloužil vztah generálního guvernéra a ministerského předsedy v britských dominiích. Viceguvernér tedy nebyl pouhým náměstkem guvernéra a jemu podřízený, nýbrž samostatným úředníkem s vlastní kompetencí, přímo zodpovědný vládě.

Vládní nařízení č. 356/1920 Sb. a nař. dále předpokládalo zřízení guberniální rady, kterou mělo tvořit kromě guvernéra a viceguvernéra deset volených a čtyř vládou jmenovaných členů. Tento orgán však nikdy vytvořen nebyl.

Původně administrátorovi, později viceguvernérovi byl zřízen k ruce sbor úředníků nazvaných Civilní správa Podkarpatské Rusi. I když statut o ní výslovně nemluví, uvedené nařízení ji však přijímá jako hotovou věc, aniž by ji jakkoli regulovalo. Před vydáním citovaného nařízení se ovšem civilní správou rozuměl celek státní administrativy jednotně reprezentovaný vedoucím úředníkem (administrátorem). Citované nařízení však hovořilo (§ 2, písm. c) i o úřadech nepodléhajících civilní správě, z čehož se usuzovalo na náběh k dvojkoľejnosti, spočívající ve vytvoření autonomní správy v jejíž čele stál guvernér a státní správy mu nepodléhající.

Kompetence Civilní správy Nejvyšší soud správní interpretoval dvojím ovšem zcela protichůdným způsobem. Nejprve konstatoval, že Civilní správa je souborem expozitur jednotlivých ministerstev a proto může rozhodovat bez zvláštního zmocnění jako nejvyšší instance, tedy rovněž i v těch věcech, které jsou vyhrazeny kterémukoli ministru.¹⁵ Později však tento soudní orgán prohlásil, že Civilní správa nebyla zřízena proto, aby zastupovala ústřední úřady a z toho důvodu ke každému rozhodnutí spadajícímu do kompetence ministra je zapotřebí buď speciálního nebo všeobecného zmocnění nebo alespoň dodatečného schválení.¹⁶ Odborná literatura se však spíše klonila k první interpretaci vzhledem k tomu, že Civilní správa administrativně tvořila celek s jedním prezidiem, společnou účetní, společnou kancelářskou manipulací a jednotným kancelářským řádem.¹⁷

Po vydání nařízení č. 256/1920 Sb. z. a nař. byl jmenován guvernérem H.P. Žatkovič, který se funkce ujal manifestem z 16. dubna 1920. Viceguvernérem se stal P. Ehrenfeld. Pro rozpory s vládou však Žatkovič 17. března 1922 rezignoval a tak funkce guvernéra zůstala až do roku 1923 neobsazena. Teprve 14. září 1923 byl prezidentem republiky jmenován guvernérem A. Beskid a viceguvernérem A. Rozsypal.

Území Zakarpatské Ukrajiny bylo rozděleno na čtyři historické župy se sídlem v Užhorodě, Mukačevě, Berehově a Velkém Bočkově. Z Velkého Bočkova byl brzy přesídlen župní úřad do Marmarošské Solotviny. V roce 1921 však bylo provedeno nové

rozdělení na pouhé tři župy se sídlem župního úřadu v Užhorodě, Mukačevě a Velké Sevljuši. Do čela všech župních úřadů byli postaveni jejich správce. Samotná města Užhorod, Mukačevo a Berehovo byla považována za města s regulovaným magistrátem, kam byli posláni vládní komisaři, kteří společně s městským policejním kapitánem stáli v čele úřednického aparátu.¹⁸ Na konferenci župních správců 13. prosince 1922 v Užhorodě bylo usneseno, aby tato města byla prohlášena za velké obce.¹⁹ Vláda však svým nařízením č. 171 Sb. z. a nař. ze 7. srpna 1923 rozhodla poněkud jinak. Města Užhorod a Mukačevo zůstaly v kategorii měst s regulovaným magistrátem, pouze město Berehovo bylo převedeno do skupiny velkých obcí.

K další reorganizaci místní správy došlo v roce 1923, kdy vládním nařízením č. 113 Sb. z. a nař. ze 7. června byla veškerá působnost municipiálních výborů, vrchních županů a místožupanů přenesena na správce župního úřadu. Působnost správního výboru, pokud rozhodoval v první instanci se rovněž přenášela na župního správce, v případě, že rozhodoval až v instanci druhé, (tedy v první instanci rozhodoval místožupan) přenášela se jeho působnost na Civilní správu Podkarpatské Rusi. Zároveň tímto nařízením došlo k nové úpravě správy ve městech. Byla sem rozšířena působnost zákona č. 75/1919 Sb. z. a nař. o volebním řádu do obcí, a v podstatě po vzoru zákona č. 233/1920 Sb. z. a nař. o postátnění správy ve městech s regulovaným magistrátem na Slovensku došlo k obdobnému opatření i zde. Zákonem č. 62 Sb. z. a nař. z 31. března 1925 byla potom na území Zakarpatské Ukrajiny přenesena působnost zákona č. 234/1922 Sb. z. a nař. o prozatimní úpravě obecního zřízení na Slovensku, ovšem s v zákoně uvedenými odchylkami.²⁰ V nižších správních instancích byla tedy v podstatě ponechána uherská organizace.

K poslední reorganizaci správy před zavedením zemského zřízení došlo na Zakarpatské Ukrajině vládním nařízením č. 84/1926 Sb. z. a nař. na základě něhož byly od 1. července 1926 tři samostatné župy sloučeny v jednu se sídlem župního úřadu v Mukačově.

Dne 9. ledna 1922 byla rovněž na Zakarpatské Ukrajině usnesením ministerské rady ukončena vojenská diktatura.²¹ Stejně jako v ostatních částech republiky byly i zde na 16. září 1923 vyhlášeny obecní volby²² a tak mohlo dojít i k aktivizaci obecní samosprávy. Všechna uvedená zákonná opatření však zde vytvářela jen provizorium, které odstranilo až zavedení zemského zřízení.

* * *

Organizaci politické správy i územní samosprávy na Zakarpatské Ukrajině bylo třeba řešit v souladu s unifikací správy na celém území republiky s přihlédnutím k určitým specifickostem této části našeho státu a k příslušným ustanovením mezinárodních dohod a československé ústavy.

Jak známo, léta 1920 - 1927 ani v nejmenším nepřinesla sjednocení veřejné správy. Nejen, že zůstala dvojkolejnost po jejímž odstranění se od roku 1918 stále více volalo, ale situace se zkomplikovala ještě tím, že namísto z habsburské monarchie převzatého správního dualismu se realizací župního zákona na Slovensku vytvořily systémy tří: na Slovensku, na Zakarpatské Ukrajině a v českých zemích. Tento stav pochopitelně nemohl mít dlouhého trvání. Z toho důvodu vládní kruhy musely definitivně sáhnout po správní reformě, která by s konečnou platností vytvořila na území Československé

republiky jednotný, buržoaznímu státu vyhovující správní systém, jenž by zároveň byl jedním z rozhodujících mocenských prostředků v rukou vládnoucí třídy, použitelný pro splnění potlačovatelské funkce státu a definitivně by se vyřešil vztah mezi samosprávou a státní správou. Ke konečnému vyřešení tohoto problému tedy došlo až v letech 1927 - 1928 přijatím a realizací tzv. organizačního zákona.

Návrh správní reformy byl na ministerstvu vnitra připraven pravděpodobně již koncem roku 1926^{22a} a v průběhu ledna byl předmětem diskusí mezi stranami vládní koalice. Celá příprava zákona i lednové diskuse se konaly tzv. za zavřenými dveřmi a proto podrobnosti o jeho obsahu na veřejnost v této době v podstatě nepronikly. V lednu byla předloha zároveň dána k připomínkovému řízení jednotlivým ministerstvům, 3. února k ní vyslovila souhlas vláda a postoupila ji k projednání v parlamentu.²³ Až teprve od tohoto okamžiku začala být postupně veřejnost informována prostřednictvím denního tisku o hlavních myšlenkách vládního návrhu.²⁴

I když bylo neustále zdůrazňováno, že se jedná pouze o novelu k župnímu zákonu z roku 1920, ve skutečnosti vládní návrh župní zřízení zcela negoval. Základními administrativně teritoriálními jednotkami se měly stát země, přičemž jednou ze čtyř měla být právě Zakarpatská Ukrajina. Každá země se měla stát samostatnou právní osobou s vlastními orgány. Na úrovni zemí a okresů mělo dojít k odstranění dvoj kolejnosti postátnění okresů a zemské samosprávy. Volené orgány měly být tedy podřízeny byrokracii. Mělo také dojít k posílení postavení vlády a byrokracie a k upevnění centralismu. Zároveň šlo o utužení policejní a trestní pravomoci správních orgánů.

Návrh správní reformy tak jak byl předložen však vzbudil velký odpor nejen u opozice, ale i u řady koaličních stran. Tento postoj se ukázal již začátkem března 1927 při prvním projednávání návrhu v ústavně-právním výboru poslanecké sněmovny Národního shromáždění.²⁵ Negativní stanovisko k návrhu vyjádřil i guvernér Zakarpatské Ukrajiny v příspěvě zaslaném ministerstvu vnitra, v němž upozornil, že řada ustanovení tohoto návrhu odporuje ústavě, která zakarpatsko-ukrajinskému území garantovala autonomii a zároveň, že se tímto zákonem ruší práva guvernéra, jež se přenáší na zemský úřad a zemského prezidenta. Zároveň se v této době rozpoutal boj mezi Užhorodem a Mukačevem o sídlo zemského úřadu.²⁶ Kritický postoj proti osnově vyjádřil při jejím projednávání v plénu poslanecké sněmovny i I. Kurtjak za Autonomní zemědělský svaz Zakarpatské Ukrajiny. Záporné stanovisko zaujali i zástupci ukrajinských politických stran v senátu.²⁷ Zákon však byl většinou hlasů přes odpor pokrokových politických sil i zástupců národnostních menšin přijat a v roce 1928 bylo započato s jeho realizací.

Základem administrativního rozdělení republiky se tedy staly země. Země Podkarpatoruská nastoupila na místo dřívější župy mukačevské. Sídlem zemského úřadu se stal Užhorod. Realizace organizačního zákona v jednotlivých částech republiky s sebou nesla řadu problémů. Mimo jiné právě v případě Zakarpatské Ukrajiny musela být vyřešena otázka vztahu zemských orgánů k předpokládanému sněmu. K tomu na žádost poslanců podal podrobnější vysvětlení ministr vnitra J. Černý již v ústavně-právním výboru poslanecké sněmovny Národního shromáždění. Zdůraznil, že zemské zastupitelstvo v žádném případě nebude zastupovat zemský sněm, poněvadž se jedná o orgán správní. V momentu, kdy by k vytvoření sněmu došlo, muselo by být zemské

zastupitelstvo zrušeno, protože by jeho úkoly přešly na sněm. Jak se však v budoucnu ukázalo, sněm vytvořen nebyl a tak tento problém nebylo nutné řešit.²⁸

Nižšími správními jednotkami se staly okresy jejichž obvody a sídla určila vládní nařízení č. 93 a 174/1928 Sb. z. a nař., Okresní úřady v zemi Podkarpatoruské byly umístěny v městech Berehovo, Velký Berezný, Chust, Iršava, Mukačevo-venkov, Perečín, Rachov, Sevluš, Svalava, Tačovo, Užhorod-venkov a Valové. Začaly vykonávat ve svém obvodu správu, jež podle do té doby platných předpisů příslušela slúžnovským úřadům a jejich přednostům, jakož i působnost, která byla zvláštními předpisy přikázána okresním úřadům. Zároveň byla vláda zmocněna, aby některé záležitosti, jež patřily slúžnovským úřadům na Zakarpatské Ukrajině svěřila úřadům jiným. Ustanovení o Zakarpatské Ukrajině bylo do zákona zakotveno vzhledem k organizaci politické správy na tomto území a vzhledem k vládnímu nařízení č. 113/1923 Sb. z. a nař., jímž byla prozatimně upravena příslušnost administrativních úřadů na Zakarpatské Ukrajině.

Na zemský úřad přešla správa příslušející do té doby Civilní správě Podkarpatské Rusi, župnímu úřadu a jeho přednostovi. Do čela zemského úřadu byl jmenován zemský prezident služebně podřízený ministru vnitra, jímž se stal Antonín Rozsypal. Samosprávnou složku mělo představovat zemské zastupitelstvo tvořené 18 členy, které bylo ze dvou třetin voleno a z jedné třetiny jmenováno z řad tzv. odborníků.

Působnost okresních úřadů vykonávaly ve svém obvodu podle svých zřízení také města se zvláštním statutem, jimiž na Zakarpatské Ukrajině byla města Užhorod a Mukačevo.

Na 2. prosince 1928 byly vyhlášeny volby do zemských a okresních zastupitelstev. Na Zakarpatské Ukrajině z nich vyšla vítězně strana agrární, před stranou komunistickou a maďarskou národní stranou.

• • •

Ani ve třicátých letech se značně problematické postavení Zakarpatské Ukrajiny nezměnilo. Politická situace zde i v této době byla značně kritická. Těživé hospodářské poměry především v první polovině třicátých let vyvolaly značný vzrůst revolučních nálad a autority komunistické strany, která se ve volbách v květnu 1935 stala nejsilnější politickou stranou Zakarpatska. Koaliční strany, zejména podporované maďarskou buržoazií, ztrácely den ze dne své příznivce. Zároveň v buržoazním táboře sílily nacionalisté, šovinistické a stále více se fašizující strany s autonomistickým programem. K Vološinově klerikální straně a Autonomnímu zemědělskému svazu přibyla v roce 1934 Ruská nacionálně autonomní strana pod vedením Fencika, jež úzce spolupracovala s ľudáky za podpory nejreakčnějších českých stran. Reprezentanty zakarpatskoukrajinské buržoazie také v roce 1936 byly vypracovány osnovy čtyř vládních nařízení: o zřízení guvernérovy kanceláře, o prozatimní úpravě postavení guvernéra, o zřízení guberniální rady a o zřízení oddělení ředitelství pošt a telegrafů, ředitelství státních drah, vrchního soudu a obchodní a živnostenské komory. Všechny osnovy měly být vydány jednak na základě § 3 ústavní listiny, jednak zákona č. 109/1934 Sb. z. a nař. o mimořádné moci nařizovací. Osnovy v podstatě zachovávaly organizační schéma zakotvené v nařízení č. 356/1920 Sb. z. a nař. přizpůsobené novým poměrům. Jednou z vad těchto návrhů však byla jejich značná právní nepropracovanost. Například v osnově o prozatimním postavení guvernéra byla funkce zemského prezidenta přikázána zároveň guvernérovi a

viceguvernérovi, aniž jejich kompetence byla rozhraničena a upraven jejich vzájemný poměr. Hlavně se však oslovám vytýkalo, že hodlají upravovat vládními nařízeními záležitosti, které byly ústavní listinou vyhrazeny zákonodárné moci.²⁹

Nastalé poměry v této oblasti však nakonec donutily vládu, aby v první polovině roku 1937 přikročila sama k řešení některých otázek Zakarpatské Ukrajiny. Obsah navrhovaných čtyř osnov byl na ministerstvu vnitra podstatně přepracován a vtělen do návrhu zákona o prozatímní úpravě právního postavení guvernéra Zakarpatské Ukrajiny a o souvisejících organizačních opatřeních, který byl po připomínkovém řízení předložen 3. června 1937 Národnímu shromáždění a 26. června 1937 schválen jako zákon č. 172 Sb. z. a nař.³⁰

Podle tohoto zákona v čele Zakarpatské Ukrajiny stál guvernér jmenovaný a odvolávaný prezidentem republiky. Do jeho kompetence spadalo především podávání návrhů a dobrozdání vládě v otázkách týkajících se výhradně nebo převážně Zakarpatské Ukrajiny. Vyjadřoval se k návrhům na propůjčení služebních míst v politické správě, předsedal schůzím zemského zastupitelstva atd. Dále mu příslušelo právo určovat starosty měst Užhoroda a Mukačeva, pokud by to podle platných předpisů příslušelo vládě, na návrh zemského úřadu potvrzovat volby starostů obcí atd.

Částečně nově bylo upraveno postavení viceguvernéra, který byl státním úředníkem s právním postavením zemského prezidenta. Toto ustanovení však bylo pouze legalizováním dosavadní praxe, protože po zavedení zemského zřízení na Zakarpatské Ukrajině byl dosavadní viceprezident jmenován zemským prezidentem, přičemž nebyl zároveň zproštěn funkce viceguvernéra. Z toho vyplývalo, že jeho kompetence byla dvojí: jednak byl zástupcem guvernéra, jednak přednostou zemského úřadu. Z této úpravy tedy bylo zřejmé, že se tímto na Zakarpatské Ukrajině zaváděla výrazná dvojkolejnost, kdy státní správa byla podřízena v podstatě viceguvernérovi, kdežto samosprávný sbor guvernérovi. Ani toto nebylo nic úplně nového, protože se i v tomto směru vlastně navazovalo na předchozí úpravu. Rovněž vztah mezi guvernérem a viceguvernérem se tím nijak zvlášť nezměnil, nebyli si navzájem podřízeni, ale jednalo se o dva samostatné články státního mechanismu.

Zcela nově bylo ovšem upraveno postavení guberniální rady, která i když byla zakotvena i do vládního nařízení č. 356/1920 Sb. z. a nař., vytvořena nebyla. Mělo se i podle nové právní úpravy jednat pouze o dočasný orgán, působící do té doby než bude zřízen zemská sněm. Guberniální radu měli tvořit všichni členové zemského výboru a dalších devět členů volených zemským zastupitelstvem a to i z osob, které nebyly jeho členy. Guberniální rada se měla stát poradním orgánem guvernéra, přičemž její usnesení neměly být závazná. Z toho bylo patrné, že ač vládní důvodová zpráva zdůrazňovala, že "její politický vliv na správu veřejných záležitostí nelze podceňovat," její postavení bylo více jak problematické.

Další oblasti politické správy a samosprávy Zakarpatské Ukrajiny tímto zákonem dotčeny nebyly.

Zákon č. 172/1937 Sb. z. a nař. však byl proveden pouze částečně. Jakmile totiž mělo být překročeno k provedení ustanovení o guberniální radě, objevily se značné obtíže. Nejprve vznikl problém s jejím obsazením, po jeho překonání došlo k rozporům o jednacím řádu tohoto sboru. Z toho důvodu tato instituce ani v této době de facto nevznikla.

Zákon o postavení guvernéra Zakarpatské Ukrajiny zdaleka problém postavení této nejvýchodnější části republiky a její správy uspokojivě nevyřešil. Naopak v této době se začaly mnohem důrazněji hlásit o slovo znovu zastánci autonomie. Výsledkem toho byl především návrh, který předložila autonomistická strana podkarpatoruská (tzv. kurtakovci) se souhlasem části členů agrární strany (senátor Bačinskij), který předpokládal výraznější rozšíření pravomoci zemského sněmu než jakou předpokládala ústavní listina. Návrh se však ve vládních kruzích nesetkal s příznivým ohlasem a tak i nadále otázka zakarpatské autonomie zůstala otevřena.³¹

V průběhu dvacetileté existence předmnichovské Československé republiky se tedy nepodařilo uspokojivým způsobem vyřešit otázku správní organizace Zakarpatské Ukrajiny. Tato skutečnost pochopitelně měla neblahé důsledky pro řešení politické i sociální situace na tomto území. Neschopnost československé buržoazie řešit problém Zakarpatské Ukrajiny byl důsledkem především zcela špatného přístupu k řešení národnostní otázky v Československu, vycházející z vykořisťovatelských zájmů českého finančního kapitálu. Tato problematika se nevyřešila ani v dalším období. Spíše naopak. Mnichovský diktát znamenal otevření dveří fašizačnímu procesu. Autonomistické proudy, které se zde v průběhu třicátých let stále více začaly prosazovat, si rovněž vymohly stejně jako na Slovensku vytvoření autonomní vlády v čele s Andrejem Bródym 11. října 1938. Po dvou týdnech jeho neblahého působení a po jeho odhalení jako maďarského špióna, došlo k jeho vystřídání A. Vološinem. Nacionalistické síly využily chaotické situace a vytvořily fašistický režim. Všechny politické strany byly rozpuštěny a byla vytvořena totalitní Národní strana Ukrajinská. Autonomie Zakarpatské Ukrajiny byla potom dodatečně 22. listopadu 1938 právně upravena i ústavním zákonem. V následujících týdnech a měsících se zde situace vyvíjela velmi dramaticky. 14. března 1939 se skupina separatistických politiků v čele s Augustem Vološinem pokusila o vyhlášení samostatnosti Zakarpatské Ukrajiny. Hned nato však na toto území vpadly vojenské jednotky horthyovského Maďarska. Okupace se sice neobešla bez bojů místního rázu s jednotkami ukrajinských "sčových střelců", karpatoukrajinská autonomní vláda však byla nucena ustoupit do Rumunska. Maďarsko tak dosáhlo 17. března 1939 společné hranice s Polskem, o které usilovalo již od podzimu 1938. V dalších letech byly osudy Zakarpatské Ukrajiny spojeny s osudy horthyovského Maďarska. Uspokojivé řešení postavení Zakarpatské Ukrajiny a její správní organizace bylo tedy možné až po jejím osvobození Rudou armádou na základě dohody mezi Československem a Sovětským svazem připojením k Ukrajinské sovětské socialistické republice v roce 1945.

Poznámky:

- 1 K tomu HOUSER, J.: Zakarpatská Ukrajina a buržoazní předmnichovská republika, *Právník*, 91, 1952, s. 565n.; RÁZEK, M.: Okupace Zakarpatské Ukrajiny čs. vojskem na jaře 1919. *Historie a vojenství*, 1960, s. 51n.; MEL'NIKOVOVÁ, I. N.: Ako bola Zakarpatská Ukrajina včlenená r. 1919 do Československa. *Sovětská věda - historie*, 2, 1952, s. 615n.; KREMPA, I.: Prisoeďenie Zakarpatskoj Ukrajiny k Československu. *Historica*, 20, 1980, s. 135 n.; ze starších prací především KROFTA, K.: Podkarpatská Rus a Československo. Praha 1935; KADLEC, K.: Podkarpatská Rus a Československo. Praha 1935; KADLEC, K.: Podkarpatská Rus. Praha 1920; RAUŠER, A.: Připojení Podkarpatské Rusi k Československé republice. In: *Podkarpatská Rus*. Bratislava, s. 60n.; NEČAS, J.: K jubileu připojení P. Rusi k Čsl. republice. *Naše doba*, 36, 1929, s. 452n.;

- 2 Státní ústřední archiv Praha (dále SÚAP), fond PMR 1919 6 - 8, karton 4033, protokol ze 105. schůze vlády z 29. června 1919.
- 3 SÚAP, fond PMR 1919 10 - 12, karton 4035, protokol ze 136. schůze vlády ze 7. září 1919
- 4 PEROUTKA, F.: Budování státu. III. díl. Praha 1936, s. 1618.
- 5 Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sestavil BOHUSLAV, J. V., sv. VI. (Nálezy z roku 1924), část II., Praha 1925, nález č. 4167, s. 2179.
- 6 Slovník veřejného práva československého. Díl I, Brno 1929, s. 112.
- 7 Dalšími členy byli: A. Vološin, J. Bračejko, Toronský a J. Hadžega (SÚAP, fond PMR 1919 10-12, karton 4035, protokol ze 143. schůze vlády z 28. listopadu 1919).
- 8 Pražské noviny z 12. října 1919.
- 9 S tím srov. např. HORA, A.: Organizace státní správy Podkarpatské Rusi. Propagační knihovna Československého cizineckého úřadu, sv. X, Praha 1919, s. 7n.; Vybudování administrativy v Podkarpatském Rusínsku. Lidové noviny ze 17. října 1919.
- 10 WEYR, F.: Československé právo správní. Brno 1922; Juristenzeitung, 1922, č. 11.
- 11 BAXA, B.: Zákon o zřízení župním a jeho nedostatky. Praha 1922.
- 12 LAŠTOVKA, K.: Zákon župní. I. díl. Bratislava 1925, s. 29. K tomu LAŠTOVKA, K.: K otázce místní působnosti župního zákona. Právní obzor, 5, 1922, s. 193n.
- 13 SÚAP, fond MV 1918 - 1924, karton 116, sign. 3/18/7/5.
- 14 Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sestavil BOHUSLAV, J. V., roč. VII (Nálezy z roku 1925, čís. 4289 - 5255), Praha 1926, nález č. 4608.
- 15 Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sv. IV (Nálezy z roku 1922, čís. 1092 - 1802), Praha 1924, nález č. 1764; tamtéž, roč. V (Nálezy z roku 1923, čís. 2335 - 3046), část II, Praha 1925, nález č. 2474; tamtéž, roč. VIII (Nálezy z roku 1926, čís. 5256 - 6191), Praha 1927, nález č. 5709.
- 16 Sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, roč. VIII (Nálezy z roku 1926, čís. 5256 - 6191), Praha 1927, nález č. 5514; tamtéž, roč. IX (Nálezy z roku 1927, čís. 6192 - 7005), Praha 1928, nález č. 6211; tamtéž, roč. X (Nálezy z roku 1928, čís. 7006 - 7662), Praha 1929, nález č. 7360.
- 17 K tomu SÚAP, fond PMR-S, karton 598, sign. 1687.
- 18 SÚAP, fond MV 1918 - 1924, karton 116, sign. 3/18/7/4/3.
- 19 SÚAP, fond MV 1918 - 1924, karton 117, sign. 3/18/15.
- 20 K tomu Úřední noviny Civilní správy Podkarpatské Rusi z 23. května 1925.
- 21 Úřední noviny Civilní správy Podkarpatské Rusi z 29. dubna 1922. K tomu SÚAP, fond MV 1925 - 1930, karton 812, sign. 1/16/92.
- 22 Úřední noviny Civilní správy Podkarpatské Rusi z 25. srpna 1923.
- 22a Místo žup - čtyři zemské svazy?. Národní listy Večerník z 21. prosince 1926; PILAŘ, J.: Návrat k zemím. Národní listy z 23. ledna 1926; O reformě veřejné správy. Národní listy z 31. prosince 1926.
- 23 SÚAP, fond 1926 - 1927 12 - 3, karton 4069, protokol ze schůze vlády z 27. ledna 1927 a 3. února 1927; Národní listy Večerník z 19. ledna 1927; Národní listy ze 4. února 1927; Venkov z 27. ledna ad.
- 24 PELC, F.: Reforma veřejné správy. Národní listy z 2. a 3. února 1927; DYK, V.: Reforma veřejné správy. Národní listy z 11. února 1927; JOACHIM, V.: Ústava a reforma vnitřní správy. Národní listy z 13. února 1927; PILAŘ, J.: Velké dílo. Národní listy z 15. února 1927; JOACHIM, V.: Na obranu vládní osnovy zákona o reformě politické správy. Národní listy z 18. února 1927; BOROVIČKA, J.: Úřednictvo-byrokracie?. Venkov z 5. března 1927; JOACHIM, V.: Svoboda občanů a pravomoc úřadů. Venkov z 20. března 1927 ad.
- 25 Archiv Federálního shromáždění ČSSR (dále AFS), fond PS II, karton 73, protokol ze schůze ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny z 3. března 1927. K tomu Tisky poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, II. volební období, tisk 831.
- 26 SÚAP, fond MV 1925 - 1930, karton 887, sign. 3/15/8/4.
- 27 Těsnopisecké zprávy o schůzích poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, II. volební období, zápisy z 90., 91., 92., 93. a 94. schůze z 27., 28., 30. června 1927 a 1. července 1927; Těsnopisecké zprávy senátu Národního shromáždění republiky Československé, II. volební období, zápisy z 95., 96. a 97. schůze z 12. - 14. července 1927.
- 28 AFS, fond PS II, karton 74, protokol ze schůze ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé z 8. června 1927; k tomu POLÁK, K.: Západní hranice Podkarpatské Rusi. Naše samospráva, 2, 1925, s. 13; PEŠKA, Z.: Podkarpatská Rus. Slovník veřejného práva československého. Sv. III. Brno 1934, s. 107.
- 29 PEŠKA, Z.: Nové zřízení Podkarpatské Rusi. Praha 1938, s. 8-9.

30 Tisky poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, III. volební období, tisk 936.

31 PEŠKA, Z.: Nové zřízení Podkarpatské Rusi. Praha 1938, s. 44.

Административная организация Закарпатской Украины в 1919–1938 гг

Карел Шелле

Резюме

Закарпатская Украина стала на основе постановления малого Сен-жерменского договора от 10. сентября 1919 г. самой восточной частью буржуазной Чехословакии. Первой нормой, регулирующей административное положение на данной территории был так наз. Генеральный статут от 18. августа 1919 г. Однако этот статут вызвал недовольство населения и ряд протестов. В апреле 1920 г. были внесены изменения в данный статут, на основе которого во главе стал губернатор. Далее была введена должность вице-губернатора, которому были подотчетны учреждения политического управления. Корпус чиновников входил в состав Гражданского управления Закарпатской Украины. Такое положение действовало до 1928 г., когда как и в других областях республики реализовался так наз. организационный закон, по которому была по единому образцу урегулирована организация государственного управления по принципу земского (областного) устройства. Закарпатская Украина заняла место прежней мукачевской жупы. Центром земского управления стал Ужгород. В компетенцию земского управления перешли дела, входящие до этого времени в компетенцию Гражданского управления Закарпатской Украины, управления жупы и начальника последней. Во главе земского управления стоял земский президент, официально подчиненный министру внутренних дел, которым был назначен А. Розсыпал. Составную часть органов самоуправления должно было составлять земское представительство, в состав которого входило 18 членов, две трети членов избирались и одна треть назначалась из числа так наз. специалистов. В качестве компетентных окружных управлений выступали также города с особым статутом, которыми на Закарпатской Украине были Ужгород и Мукачево. Последние изменения в организацию управления были проведены на основе закона о временной регламентации правового положения губернатора и об организационных мерах.