

KAPITOLA 4

Vývoj veřejné správy v meziválečném Československu (1918–1938)

4.1 Vznik samostatného Československa a veřejná správa

Rozhodujícím dnem pro osud českého a slovenského národa se stal 28. říjen 1918, kdy definitivně došlo v Praze Národním výborem k vyhlášení samostatného československého státu. Národně osvobozenecý boj vyvrcholil a Rakousko-Uhersko začalo mizet z mapy Evropy.

Večer 28. října 1918 se Národní výbor proměnil v zákonodárný sbor samostatného Československa. Ve zvláštním svolání apeloval na kulturní vyspělost československého lidu ve snaze zajistit klidnou cestou převzetí moci do rukou představitelů nového státu: „Občané! Československý stát jest konečně skutkem. Stali jsme se svobodnými a jest na vás, abyste ukázali, že dovedete žiti jako svobodní občané. Zachovejte důstojný klid při projevech své radosti a nadšení, šetřte v každém případě osobní svobodu a majetek každého. Buďte pamětlivi slov Kollárových: – Svobody kdo hoden, svobodu zná vážit každou. – Vyčkejte pokynu Národního výboru, představujícího dnes národní vládu. Na zdar!“

Jen pro úplnost právního pohledu na vznik československého státu je třeba uvést, že v odborné literatuře najdeme řadu názorů, mnohdy si odporujících, snažících se přesně časově lokalizovat vznik samostatného Československa. I když tato diskuse je již překonaná, je vhodné ji zaznamenat a připomenout. Kromě nesporného data 28. října 1918,

kteřé jednoznačně akceptoval i T. G. Masaryk,³⁸ se například F. Weyr zabýval hlediskem mezinárodním, zda vznik státu nebyl až důsledkem jeho uznání ze strany jiných států, a pokud ano, tak uznání kterého státu mělo konstitutivní význam.³⁹ Z toho vycházela i některá další stanoviska, která kladla vznik československého státu k datu platnosti mírových smluv. Podle jiných autorů mělo konstitutivní účinek uznání Československé národní rady v Paříži státy Dohody za oficiální orgán odboje jako prozatímní vlády.⁴⁰ Karel Kramář kladl datum právního vzniku státu na 14. listopadu 1918, kdy on sám jako ministerský předseda v Národním shromáždění prohlásil sesazení Habsburků.⁴¹

Vytvoření Československa bylo logickým vyústěním revolučního národně osvobozenického boje našeho lidu a aktivizace zahraničního odboje. Bylo zákonitým splněním dlouhodobých oprávněných tužeb lidu po národní svobodě a samostatnosti, po svržení habsburské nadvlády.⁴²

³⁸ MASARYK, T. G. *Světová revoluce*. Praha, 1938, s. 461–467. Ten doslova napsal: „Pro toto datum 28. října 1918 mluví převrat, jak se udál v Praze a celé vlasti; celý národ viděl v převratu počátek samostatného státu, odpoutaného od Rakousko-Uherska a od Habsburků. A konečně mluví pro 28. říjen důvod formální, že totiž národ na svém území prohlásil se veřejně za samostatný: to někteří státovědci pokládají za nutnou podmínku tvořícího se státu.“ S tímto názorem souhlasili: TOMSA, B. *Právo mezinárodní I*. Bratislava, 1930, s. 149; KUČERA, Nový stát z hlediska práva mezinárodního. In: *Časopis pro právní a státní vědu*, roč. 7, 1924, s. 201; RAŠÍN, L. *Vznik a uznání Československého státu*. Praha, 1926; OSUSKÝ, Š. *Dictionnaire diplomatique*. I, s. 938.

³⁹ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha, 1937, s. 81–82.

⁴⁰ Viz například HOBZA, A. La République Tchécoslovaque et le droit international. In: *Revue général de droit international*, roč. 29 (česky publikováno In: *Zahraníční politika*, roč. 2, 1923) – vznik samostatného státu spojuje s uznáním Národní rady francouzskou vládou, tedy 28. června 1918; Seton Watson naopak přiznává konstituční účinek anglickému, americkému a francouzskému uznání ze dne 9. srpna, 3. září a 15. října 1918.

⁴¹ KRAMÁŘ, K. *Na obranu slovanské politiky*. Praha, 1926, s. 93 n.

⁴² URBAN, O. *Česká společnost 1848–1918*. Praha, 1982, s. 633. K vyhlášení československé samostatnosti a k domácímu a zahraničnímu odboji, který je v předchozích částech popsán jen velmi rámcově, dnes existuje nepřehledné množství literatury různého charakteru i různé hodnoty. Tato literatura je z velké části uvedena v seznamu literatury umístěném na konci této publikace. Dále upozorníme například na kolektivní publikaci *Vznik Československa 1918*. Praha, 1994; KALVODA, J. *Genese Československa*. Praha, 1998.

4.1.1 Vyhlášení prvního zákona státu

Přestože již na začátku roku 1918 bylo zřejmé, jakým směrem se budou vyvíjet válečné události a jaký politický osud bude možné Rakousko-Uhersku předvídat, přípravy na vznik samostatného československého státu neprobíhaly tak intenzivně, jak by se dalo očekávat. Přibližně od dubna 1918 se začal připravovat politický a hospodářský program, který měl být v novém československém státě realizován. Za tím účelem byl vytvořen přípravný výbor, jehož členy se stali mimo jiné K. Kramář, J. Preiss, A. Rašín, J. Scheiner, F. Pantůček a další. Podle neurčitých a někdy dosti rozporných zpráv jejich práce byla v hrubých rysech ukončena někdy v září 1918 a vyústila ve vypracování dvou osnov zákonů. Prvou byl návrh hospodářského zákona z pera J. Preisse, jenž měl být hlavním podkladem k zabezpečení samostatného hospodářství a samostatné měny. Druhou připravovanou právní normou, jejímž autorem byl F. Pantůček, pozdější předseda Nejvyššího správního soudu, byl tzv. politický zákon neboli zákon „o prozatímní vládě říše české“, jenž v rozsahu 29 článků měl tvořit provizorní ústavní listinu.⁴³

Návrh ústavy definoval název budoucího státu jako „Říše česká“. Neprohlašoval stát za republiku ani monarchii, nýbrž v čl. 3 přímo odkazoval na to, že státní forma bude teprve určena Národním shromážděním a Československou národní radou v Paříži.

Politický zákon stanovil, že státní svrchovanost v „české říši“ bude vykonávat český národ. Zastupitelská demokracie měla být zajištěna prostřednictvím Národního shromáždění jakožto zákonodárného orgánu. Národní shromáždění mělo být vytvořeno rozšířením stávajícího Národního výboru o další členy na základě paritního zastoupení jednotlivých politických stran. Dalším nejvyšším státním orgánem by byl prozatímní státní prezident jako hlava „české říše“. Z tohoto faktu lze odvodit, že ústava přece jen počítala s tím, že náš stát bude republikou. Prozatímní státní prezident měl být jmenován Národním výborem a Československou národní radou. Kromě funkce prezidenta předpokládal návrh ústavy též funkce náměstků prezidenta (v počtu dvou, ev.

⁴³ Texty obou návrhů byly později publikovány v časopise *Obzor národohospodářský*, roč. 31, 1926, s. 1 n.

čtyř), kteří měli zastupovat prezidenta a tvořili by jeho poradní orgán. Náměstky prezidenta mělo oprávnění volit Národní shromáždění na základě principu absolutní většiny hlasů.

Návrh ústavy poněkud nejasně definoval postavení výkonné moci, neboť její provádění příslušelo prozatímnímu státnímu prezidentovi prostřednictvím státní vlády. Oprávnění obou orgánů (prezidenta a vlády) ve sféře výkonu vládní moci a jejich vzájemné vztahy nebyly blíže specifikovány. Vládu jako kolegiální orgán měli tvořit ministerský předseda a dvanáct ministrů: 1. pro záležitosti zahraniční, 2. vnitra, 3. vyučování a věci duchovní, 4. spravedlnosti, 5. financí, 6. války, 7. orby, 8. obchodu, 9. dopravnictví, 10. veřejných prací, 11. sociální péče, 12. zdravotnictví a tělesné výchovy.

Politický zákon zakotvoval i existenci instituce tzv. státních tajemníků (zástupců ministrů), kteří měli oprávnění účastnit se ministerské rady s poradním hlasem ve svém oboru.

Zákonodárná pravomoc měla být zajímavým způsobem rozdělena mezi prozatímního státního prezidenta, Národní shromáždění a zákonodárnou komisi. Mechanismus vzájemných vztahů mezi těmito orgány a způsob přijímání zákonů měl vypadat následovně: Národní shromáždění by rozhodlo o tom, jaké záležitosti nebo poměry mají být předmětem zákonné úpravy, a uložilo by vládě vypracovat zákonnou předlohu, eventuálně by rozhodlo o připuštění vládou vypracované předlohy k dalšímu projednávání. Poté by byla dána příslušnost zákonodárné komisi zkoumat předlohy zákonů po stránce věcné, odborné a formální. K projednání zákona by bylo třeba nadpolovičního souhlasu členů zákonodárné komise. Odmítla-li by zákonodárná komise dát svůj souhlas, postoupila by návrh prezidentovi s uvedením důvodu nesouhlasu. Ten by o tom poté vyrozuměl Národní shromáždění, které mohlo vrátit odmítnutou předlohu zpět zákonodárné komisi, jestliže neuznalo důvody odmítnutí za podstatné. Zákonodárná komise by pak nesměla podruhé odepřít svůj souhlas. Zákony ve znění schváleném zákonodárnou komisí by předložila vláda k potvrzení a vyhlášení prezidentovi. Vláda by ovšem mohla zákon postoupit i Národnímu shromáždění, měla-li za to, že se schválená norma odchyluje od původního zadání Národního shromáždění. To by bylo poté oprávněno zákon schválit nebo odmítnout. V případě odmítnutí by se zákon vracel zpět do zákonodárné komise

k úpravě. Na závěr zákonodárného procesu schválené zákony potvrzoval a vyhlášoval prezident. Ke své platnosti ještě každý zákon vyžadoval kontrasignaci předsedy zákonodárné komise a příslušného člena vlády. Právě popsaný legislativní mechanismus znamenal účast dvou zákonodárných sborů a prezidenta při tvorbě a schvalování zákonů. Lze říci, že „politický zákon“ vlastně zaváděl specifický dvoukomorový parlament, kde funkci dolní komory svým způsobem zastávala zákonodárná komise a funkci horní komory Národní shromáždění, přičemž prezidentovi by zřejmě náleželo právo veta. Celý proces schvalování zákonů by byl poměrně složitý a představoval by poněkud atypickou a zvláštní formu parlamentní demokracie.

Pro výkon soudní moci návrh předvídal recepci rakouské a uherské organizace soudnictví ve stavu platném k 25. červenci 1914. „Politický zákon“ výslovně stanovil platnost dosavadních právních předpisů pro složení, obvody a příslušnost většiny soudů. Nově měly být zřízeny pouze nejvyšší soudní orgány: Nejvyšší a kasační soud a Nejvyšší správní soud. Návrh ústavy však nepočítal s existencí Ústavního soudu. Základní princip fungování soudnictví – nezávislost – by byl ústavou jednoznačně zaručen a garantován. Rozsudky všech soudů měly být vydávány a vyhlášovány jménem svrchovanosti „České říše“, neboť státní forma nového státu ještě nebyla jednoznačně a definitivně určena.

Návrh ústavy se pochopitelně nemohl vyhnout ani otázce platnosti dosavadního právního řádu na území nového samostatného českého státu. Tuto otázku řešil metodou recepce právních norem, tedy převzetím dosavadního rakouského a uherského právního řádu. V čl. 21 návrhu bylo stanoveno, že se uznává platnost všech zákonných ustanovení, jež byla dne 25. července 1914 v Čechách, na Moravě a na Slovensku v platnosti, „pokud nebylo v předpisech tohoto zákona a zákonů k jeho provedení vydaných ničeho jiného nařízeno, nebo pokud nešlo o předpisy, které odpadnutím subjektu na něhož se vztahovaly, pozbyly platnosti“. Naproti tomu z předpisů vydaných od 26. července 1914 až do vyhlášení samostatnosti by ztratily platnost všechny ty zákony, které byly vydány jen po dobu války.

Státní území budoucího státu bylo vymezeno jako obvod dosavadního Království českého, Markrabství moravského, vévodství slezského a slovenské stolice v Uhrách. Návrh ústavy tedy zakotvoval připojení

Slovenska k českým zemím. Dále by ústavou byla převzata nejen organizace soudnictví, ale i soustava politických, finančních, školských a ostatních správních orgánů. Na rozdíl od toho však ústava měla sama rozpustit všechny dosavadní samosprávné orgány, tj. zemské sněmy a zemské výbory, obecní výbory, okresní zastupitelstva a reprezentace statutárních měst. Za úřední jazyk by byl prohlášen český jazyk, ale připuštěno by bylo i užívání jazyka národnostních menšin v úředním styku. Ústava by řešila i převzetí státních zaměstnanců a majetkových a finančních závazků a nároků státu.

I když některé její části návrhu „politického zákona“ byly převzaty do tzv. recepční normy, případně se staly předlohou při tvorbě prozatímní, ale i definitivní československé ústavy, její osnova nebyla na takové úrovni, aby mohla být po převratu okamžitě použita v zákonodárství Národního výboru.

Prvním zákonem československého státu se tedy nestala ani jedna z uvedených předloh, ale narychlo připravený zákon běžně nazývaný „recepční norma“, schválený dne 28. října 1918 na schůzi pléna Národního výboru v Praze a později v částečně pozměněné verzi publikovaný ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11. Příprava tohoto zákona, stejně jako celý průběh převratu, byla nakonec záležitostí několika předchozích dnů, někdy i hodin, velmi úzké skupiny českých politiků, kteří zdaleka nepočítali s tak brzkým zhroucením Rakousko-Uherska v souladu s vojensko-politickou koncepcí Dohody, vycházející z toho, že k definitivnímu vítězství nad ústředními mocnostmi dojde až na jaře 1919. Vzhledem k tomu, že tedy rozpad Rakousko-Uherska představitelé Národního výboru začali tušit až na poslední chvíli, převzetí moci muselo být narychlo improvizováno. Proto až 14. října 1918, v den generální stávky, se sešla porada několika významných politiků v čele s A. Rašínem a J. Preissem (dále se porady zúčastnili B. Franta, V. Pospíšil, P. Šámal, J. Scheiner, F. Sís a F. Pantůček).⁴⁴ Zde bylo shledáno, že připravované zákonné předlohy jsou zcela nedostatečné.

⁴⁴ PANTŮČEK, F. Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy. In: *Národní listy*, 28. října 1919; FRANTA, B. Vzpomínka. In: *Národní listy*, 28. října 1919; RAŠÍN, A. Převrat z 28. října 1918. In: *Národní listy*, 28. října 1919; HOCH, K. *Alois Rašín, jeho život, dílo a doba*. Praha, 1933, s. 30 n.; ROŠICKÝ, J. *Rakouský orel padá*. Praha, 1933, s. 30 n.; OPOČENSKÝ, J. *Kritické poznámky o 28. říjnu*. Praha, 1926, s. 19.

Proto v noci z 27. na 28. října 1918 A. Rašín narychlo připravil text prvního zákona státu, s nímž se česká veřejnost měla možnost seznámit příštího dne z denního tisku a plakátů. Podle tohoto zákona „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ a v návaznosti na to bylo stanoveno, že „veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednájí dle dosavadních platných zákonů a nařízení“.

Recepčním zákonem došlo tedy k převzetí rakouského a uherského právního řádu a rakouské a uherské veřejné správy. S hodnocením tohoto zákona přišel brzy sám jeho autor A. Rašín, když napsal, že „základním tímto zákonem mělo být zamezeno, aby nenastal bezprávní stav, aby se celá státní správa nezastavila a aby se 29. října pracovalo dále, jako by revoluce vůbec nebylo“.⁴⁵

Se zdůvodněním přišli i právní teoretici, kteří popírali právní kontinuitu zdůrazňováním teorie o rozdílu mezi tzv. materiálně právní a formálně právní kontinuitou. Proto například F. Weyr mohl později tvrdit, že „ani z hlediska juristického nelze v československém státě spatřovat nějakého pokračovatele bývalé rakouské monarchie, poněvadž není mezi právním stavem před převrátím (28. října 1918) a po něm žádná právní kontinuita“.⁴⁶ Weyrovo zdůvodnění však asi není možné nekriticky přijmout. Snaha o kontinuitu v oblasti práva a správního systému zde bezesporu byla.⁴⁷ Co vedlo politické představitele k těmto krokům, vysvětluje mimo jiné i publicista Ferdinand Peroutka, konstatující, že „lze si snadno domyslet, proč demokratičtí zákonodárci neodvrhli neřepělivě všechno toto rakouské dědictví: kritická doba výbojných davových hnutí, snadno bouřlivě se přenášející na ulici, sociální radikalismus velké části dělnictva nikterak se netajícího tím, že je odhodláno v příhodné době užít také násilí, celá nejistota převratového času vzala

⁴⁵ *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha, 1928, s. 9; RAŠÍN, L. *Paměti dra Aloise Rašína*. Praha, 1929, s. 216.

⁴⁶ WEYR, F. Sukcesorství československého státu a recepční zákon č 11 z r. 1918. In: *Časopis pro právní a státní vědu*, roč. 21, 1938, s. 2. Dále k tomu například WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha, 1921, s. 51 n.; RAŠÍN, L. *Vznik a uznání Československého státu*. Praha, 1926, s. 217 n. (S tím srov. STIEBER, M. Právní kontinuita po převrátě. In: *Naše právo a stát*. Praha, 1928.)

⁴⁷ K tomu srov. především kritický příspěvek KNAPPA, V. Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945). In: *Právník*, roč. 118, 1979, s. 270 n.

jim k tomu chuť. Neváhali také vybavit úřady dostatečnými prostředky pro případ, že by demokracie sama v sobě nenalezla dosti kázně...“.⁴⁸

Předmětem odborných diskusí byla i povaha tohoto zákona. Vycházelo se mj. z toho, že jeho vydáním u nás začalo tzv. první ústavní provizorium. Samotný autor A. Rašín tento zákon považoval za deklaratorní akt.⁴⁹ Později ho ovšem někteří odborníci považovali za akt konstitutivní.⁵⁰ V socialistických publikacích se autoři tomuto hodnocení většinou vyhnuli se slovy, že „zákon konstatoval vznik samostatného československého státu“.⁵¹

Vzhledem k značně odlišnému právnímu a správnímu vývoji v českých zemích a na Slovensku, zejména po rakousko-uherském vyrovnání, byly recepčním zákonem převzaty dva zcela jiné právní a správní systémy. V nově vzniklém státě se tak hned od počátku vytvořil stav, kdy vedle sebe začaly fungovat dva podstatně odlišné právní řády, tedy tzv. právní dualismus. I když autoři recepčního zákona slibovali, že se bude jednat o stav přechodný, jak další dvacetiletý vývoj ukázal (zejména v oblasti právního řádu), k unifikaci na celém území československého státu nedošlo a z provizoria se stal trvalý stav.

Pochopitelně obsahově mohly být státem využívány jen ty právní normy, které byly v souladu s charakterem nového státu. Obsah některých norem byl totiž z hlediska nové společenské a politické situace zcela neproveditelný. Takové normy nebylo možné však ihned nahrazovat novými, a proto bývá československý právní řád této doby nazýván mezerovitým.⁵²

4.1.2 Vznik ČSR a recepce rakouské a uherské správy

Jak bylo již uvedeno, do čela veškerého politického dění se postavil Národní výbor, jenž měl být výrazem jednoty národa, obnovený necelě

⁴⁸ PEROUTKA, F. *Budování státu, sv. I*. Praha, 1933, s. 124.

⁴⁹ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha, 1937, s. 84.

⁵⁰ Například PEŠKA, P. *Úvod do ústavního práva*. Praha, 1994, s. 59; ZIMEK, J. *Ústavní vývoj českého státu*. Brno, 1996, s. 26; KROUPA, J., SCHELLE, K. *Historie a současnost českého a česko-slovenského konstitucionalismu*. Brno, 1993, s. 5.

⁵¹ Například ZDOBINSKÝ, S. *Státní právo ČSSR*. Praha, 1985, s. 48.

⁵² WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha, 1924, s. 59.

čtyři měsíce před vyhlášením samostatnosti. Stal se ústředním orgánem se zákonodárnou i výkonnou mocí pro celý československý stát, kterou za účasti pouze jediného představitele Slováků v osobě V. Šrobára vykonával do 14. listopadu 1918.

Ještě ani neutichly národní oslavy demonstrující spontánní nadšení českého lidu z dosažené národní svobody a získání státní samostatnosti, a řada představitelů státních úřadů, u nichž až do posledních hodin života monarchie byla z veškeré činnosti a z protičeského postoje patrná bezmezná oddanost rakouskému trůnu, se dávala dobrovolně k dispozici Národnímu výboru. Ať již to byl polní maršál A. Zanantoni či velící generál pražské posádky P. Kestřánek, všichni pochopili, že doba rakouské nadvlády začala patřit minulosti. Ve dnech 28.–29. října 1918 zároveň došlo k jednání pražského Národního výboru s představiteli místodržitelství o předání státní moci. I když zpočátku především ze strany místodržitele hraběte M. Coudenhoveho byla patrná značná neochota k jakémukoli dorozumění, jednání mělo dost rychlý spád. Po kratší diskusi ohledně opatření správy v německých okresech se obě strany dohodly na tom, že dosavadní státní správa zůstane jak po stránce osobní, tak administrativní nedotčena a že bude fungovat nerušeně dále. Zároveň bylo sjednáno, že místodržitelství uznává Národní výbor za „výkonný orgán suverenity národa a uzná jeho spoluřízení veřejné správy“.⁵³ O dalších modalitách měla být vedena pozdější průběžná jednání, jejichž výsledky se měly vtělit do příslušných instrukcí politických úřadů. Hraběte M. Coudenhoveho, který odešel na dovolenou, z níž se již nevrátil, zastoupil J. Kosina, jenž patřil k části nezkompromitovaného úřednictva

⁵³ *Národní listy* z 30. října 1918; *Právo lidu* z téhož dne. Dokument byl rovněž uveřejněn v *Naší revoluci*, roč. 3, 1924, s. 348 a ve sborníku *Boj o směr vývoje československého státu I (říjen 1918 – červen 1919)*, sestavili: KOCMAN, A., PLETKA, V., RADIMSKÝ, J., TRANTÍREK, M., URBÁNKOVÁ, L. Praha, 1965, dok. č. 93. K tomu srov. Záznam viceprezidenta českého místodržitelství Jana Kosiny o jednání s delegací předsednictva Národního výboru. In: *Boj o směr vývoje československého státu I*, dok. č. 91 (omylem je zde jako čtvrtý člen delegace předsednictva Národního výboru uveden A. Němec místo Fr. Soukupa). Dne 30. října 1918 byl rovněž vydán oběžník přednostům okresních hejtmanství a politických expozitur, v němž byli v duchu výsledků těchto jednání úředníci politické správy nabádáni „aby radostně, horlivě a prodchnuti novým duchem přikročili k plnění svých povinností a zachováním rovnováhy ve správním organismu, jakož i zabezpečením klidu a pořádku za všech okolností splnili onu část nových úkolů, která vložena je na jejich bedra“. (STRATIL, I. *Opavsko a vznik ČSR*. Opava, 1968, s. 11). O možnosti existence okresních a místních národních výborů se zde již tehdy ani neuvažovalo.

působícího v době světové války v českém duchu.⁵⁴ Již na první pohled je patrný značný nesoulad textu dohody s prvním zákonem československého státu, v němž se zcela jednoznačně hovořilo o podřízenosti všech orgánů státní správy Národnímu výboru. Souhlas ke „spoluřízení veřejné správy“ ze strany Národního výboru byl evidentně v rozporu se zákonem, který sám tento orgán čtyřiatdvacet hodin předtím vydal.

V průběhu prvních tří dnů existence samostatného československého státu postupně docházelo k podřizování se Národnímu výboru i dalších správních úřadů, jakož i policejních a soudních institucí. A tak 30. října 1918 měl již pražský Národní výbor pevně ve svých rukou převážnou většinu státní správy bývalé rakouské státní administrativy. Téměř úplná recepce rakouského správního systému byla tedy zajištěna.⁵⁵

Určité změny, alespoň formálního rázu, však musely být učiněny. Dosavadní státní aparát, který v minulosti tak neblaze proslul svou podporou zejména protičeských postojů v habsburské monarchii, bezpochyby výrazně ztratil autoritu. Proto bylo zapotřebí změnit když ne charakter, tak alespoň názvy úřadů. Z toho důvodu 7. listopadu 1918 byl v denním tisku zveřejněn oběžník vydaný 5. listopadu 1918 pražským místodržitelstvím a adresovaný „veškerým přednostům okresních hejtmanství a politických expozitur, jakož i přednostovi policejního ředitelství v Praze“, v němž se „z rozkazu Národního výboru“ nařizovalo, „aby politické úřady okresní vedle svého dosavadního názvu užívaly ve vnějším i vnitřním úřadování až na další dodatku – Okresní správa politická Národního výboru – tak, jak místodržitelství přidává ke svému pojmenování doložku – Zemská správa politická Národního výboru“.⁵⁶ Jistě není třeba rozsáhleji dokumentovat skutečnost, že podobná opatření neměla větší ohlas.

⁵⁴ OPOČENSKÝ, J. *Kritické poznámky o 28. říjnu 1918*. Praha, 1926, s. 44 n.; OPOČENSKÝ, J. *Vznik národních států v říjnu 1918*. Praha 1927, s. 138 n.; OPOČENSKÝ, J. *Konec monarchie rakousko-uherské*. Praha, 1928, s. 729 n.

⁵⁵ V důsledku toho je první období Československé republiky některými autory označováno jako etapa konzervace (viz například LAŠTOVKA, K. *Československé správní právo. Část zvláštní, 1. díl*. Praha, 1936). K tomu srov. JANÁK, J. *K charakteru veřejné správy v počátečním období existence ČSR. Sborník prací filozofické fakulty brněnské univerzity, řada historická (C)*. Brno 1971–1972, s. 7.

⁵⁶ *Národní listy*, 7. listopadu 1918, nebo *Pražské noviny* ze stejného dne. Oběžník podepsal J. Kosina. Text oběžníku je rovněž obsažen v publikaci *Boj a směr vývoje československého státu 1*, dok. č. 110.