

KAPITOLA I

Přehled vývoje právní úpravy územní samosprávy (se zaměřením na území České republiky)

- § 1 Od vzniku územní samosprávy do rozpadu rakouského mocnářství
- § 2 Od vzniku Československé republiky do její okupace
- § 3 Postavení samosprávných jednotek v období tzv. protektorátu Čechy a Morava
- § 4 Postavení obcí a územní samosprávy v období národních výborů
- § 5 Obnovení a vývoj územní samosprávy po roce 1989

Z literatury:

BENEŠ, E. *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin, 1948. BERNATZIK, E. *Die österreichische Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien: Manzsche Hof-Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1911. BERTELMANN, K. *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945–1948)*. Praha: ČSAV, 1964. BÍLEK, F. *Dekrety presidenta republiky a nařízení Československé zahraniční vlády, vyhlášené v londýnském Ústředním věstníku československém*. Praha, 1946. BOHÁČ, V. Samospráva nesmí být potlačena. *Svobodná samospráva*. 1947, č. 1, roč. 17. ČERNÝ, J. M. *Boj za právo. Část I. Prameny k dějinám českého práva. Část I*. Praha: Karolinum, 2007 (původní vydání *Sborník aktů politických u věcech státu a národa českého od roku 1848*. Praha, 1893). *Drobné spisy Bohuše svob. pána Riegra* (uspořádal KADLEC, K.). *Svazek II*, nákladem Sborníku věd právních a státních. FLÖGEL, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory*. Praha: České zemské ústředí obcí, měst a okresů, 1948. FUSEK, J. *Organisace a činnost okresních národních výborů*. Praha: MV, 1947. GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II, 1945–1960*. Praha: Karolinum, 2006. HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. HOETZEL, J. *Československé správní*

právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934. HOFFMANN, J., DANEK, J. *Rejstřík československého práva*. Praha: Československý Kompas, 1936. JEŘÁBEK, J. *Československá sociální demokracie a národní výbory. Národní výbory*. 1947, č. 6. KADLEC, K. *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha, 1923. KAPRAS, J. *Právní dějiny země koruny české. II. díl*. Praha, 1913; *III. díl*. Praha, 1920. KLABOUCH, J. *Die Lokalverwaltung in Cislaitanien in Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band II*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (2. vyd. WANDRUSZKA, A., URBANITSCH, P.), 2003. KLIMENT, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha, 1936. KOPECKÝ, M. K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945–1948. *Správní právo*. 1992, č. 4. KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. KUBEŠ, V. *O novou ústavu*. Praha: Melantrich, 1948. KUKLÍK, J. a kol. *Dějiny československého práva 1945–1989*. Praha: Auditorium, 2011. LAŠTOVIČKA, V. *V Londýně za války, zápasy o novou ČSR 1939–1945*. Praha: SNPL, 1960. LEVIT, P. Národní výbory podle nové ústavy. *Právník*. 1948, č. 8–10. MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. vyd. Praha: Leges, 2010. MALÝ, K., SIVÁK, F. *Dějiny státu a práva v Československu. I. díl do r. 1918*. Praha: Panorama, 1988. *Městské právo v 16.–18. století v Evropě (sborník příspěvků z mezinárodní konference)*, věd. redaktor MALÝ, K. Praha: UK, 1982. *Městské právo ve střední Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní právnické konference „Práva městská Království českého“ z 19.–21. září 2011*, Praha (ed. MALÝ, K., ŠOUŠA, J.). Praha: Karolinum, 2013. MATĚJKA, J. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1929. MIKULE, V. Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě. *Právník*. 1969, č. 4. MIKULE, V., RYPEL, J., ČERVENÝ, Z. K úloze a postavení národních výborů v socialistické společnosti, Úvahy de lege ferenda. *Právník*. 1966, č. 10. PASÁK, T. *Emil Hácha (1938–1945)*. Praha: Rybka Publishers, 2007. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část první – Ústava obecní*. Praha: Jednota právnická, 1900. REBRO, K. Národné úpravy v úpravách orgánov Slovenskej národnej rady počas Slovenského národného povstania r. 1944. *Právnické štúdie XIII-3*. Bratislava: Vydavateľstvo SAV, 1963. *Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám profesora dr. Pavla Levity*. Praha: UK, 1965. SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. SCHELLE, K. *Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. SCHWARZ, F. *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České*. Praha, 1877. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno, 1938; *Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948. ŠTAFL, A. *Okresní národní výbory. Svobodná samospráva, 1946/3–4*. ŠUSTA, J. *Dvě knihy českých dějin. I. díl*. Praha, 1917. ŠVERMA, J. *Výbor z díla 2*. Praha: Svoboda, 1981. TÁBORSKÝ, E. *Naše nová*

ústava. Praha: Čin, 1948. URBAN, O. *Kroměřížský sněm 1848–1849*. 2. vyd. Praha: Argo, 1998. VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*. Praha: Orbis, 1975. VICHTA, J. *Organisace obecní a veřejné správy. Národní výbory*. 1946, č. 5. VICHTA, J. *Ústavní záruky lidové samosprávy. Národní výbory*. 1947, č. 6. *Všeobecný slovník právní* (vyd. VESELÝ, F. X.). *Díl druhý*. Praha, 1897. ZÁŘECKÝ, P. K některým aktuálními otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. 1991, č. 1.

§ 1 Od vzniku územní samosprávy do rozpadu rakouského mocnářství

Vznik územní samosprávy na našem území souvisel s rozpadem feudálního absolutismu a s nástupem konstituční monarchie. Předpokladem bylo zrušení poddanství a roboty (patentem ze 7. září 1848). Podstatným znakem feudalismu bylo, že veškerá veřejná moc byla pouze projevem vlastnictví půdy, pozemkový vlastník byl zároveň správním úřadem i soudcem. Zvláštní postavení zaujímal tzv. **královská města**, u kterých můžeme v jejich historickém vývoji nalézt některé prvky samosprávy. K právnímu vývoji měst v období feudalismu existuje bohatá literatura.¹

Základem právního postavení královských měst jako měst svobodných bylo jejich vyjmutí ze zemského práva a přímé podřízení králi. Jak uváděl K. Kadlec,² „obce městské (...) požívaly samosprávy a vlastního soudnictví, měly právo dávat si zákony, ukládati svým členům daně, ba i vydržovati jistou brannou moc“. Jménem krále vykonával správu měst zpravidla nejvyšší podkomoří. Základem městské správy byla tzv. městská rada tvořená radními (nazývanými též kmeti, konšelé, přísežní). Městská rada bývala jmenována králem (resp. jeho jménem podkomořím), a to zpravidla na návrh odstupující městské rady. Na čele městské rady stál purkmistr, v jehož funkci se střídali jednotliví radní. Zájmy panovníka měl ve městech hájit královský rychtář, který též dohlížel na výkon městské správy.

¹ Srov. např. KAPRAS, J., 1913, zejm. s. 248–260, 481–488; KAPRAS, J., 1920, zejm. s. 179–189; KADLEC, K., 1923, zejm. s. 173–178, 182, 183, 184 aj.; *Ottův slovník naučný*. VI. díl, článek Čechy, Dějiny právní (část Zřízení městské – autor ČELAKOVSKÝ, J.), s. 512–516; ŠUSTA, J., 1917, s. 40 a násl.; *Všeobecný slovník právní* (vyd. VESELÝ, F. X.) II. díl, heslo Obce (politické), s. 551, 552; SCHWARZ, F., 1877, s. IX a násl.; *Městské právo v 16.–18. století v Evropě* (věd. redaktor MALÝ, K.), 1982; *Městské právo ve střední Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní právnické konference „Práva městská Království českého“ z 19.–21. září 2011, Praha* (MALÝ, K., ŠOUŠA, J. – ed.), 2013; VANĚČEK, V., 1975, zejm. s. 84–87, 94–95, 167–168, 251–252; MALÝ, K. in MALÝ, K. a kol., 2010, s. 42–45, 77–79; HLEDÍKOVÁ, Z. in HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J., 2005, s. 57–59, 202–225.

² Srov. KADLEC, K., 1923, s. 175, 176.

Poměry středověku umožňovaly svobodným městům do jisté míry nezávislost na státní moci, a to především v otázce jejich vnitřní organizace a částečně i ekonomické soběstačnosti. K právnímu a faktickému odbourání městské samosprávy docházelo v období absolutismu, zánik feudální samosprávy souvisel s novou úlohou státu a s byrokratizací městské správy. Zásadní význam náležel tzv. **regulaci magistrátů** (1783–1785), kterou provedl Josef II. Na základě této reformy byly městské rady změněny v magistráty, které se svou povahou staly v podstatě úřady státními, zeměpanskými.³

Vývoj územní samosprávy vycházel historicky především z vývoje samosprávy obecní jako samosprávy na základním stupni, jak bude ukázáno později, vznikla i územní samospráva na úrovni vyšší (okresní, zemské), do určité míry kopírující samosprávu obecní, základní. Obecní samospráva, jejíž základy byly na našem území položeny v době protifeudální revoluce, *neodvozovala svůj původ od historie staré městské samosprávy.* Skutečná samospráva totiž předpokládá osobní svobodu a rovnoprávnost všech občanů. *J. Kliment* např. uváděl, že „obec, vzniknuvší z ideologie roku 1848, jest však i po stránce svého právního charakteru úplnou novinkou oproti staletému vývoji“.⁴ Obdobně podle bývalého nejvyššího správního soudu postavilo novodobé zákonodárství obec „zřízením komunálním, počínajíc prozatímním obecním zákonem z roku 1849, na zcela nový základ právní a odstranilo starý právní stav beze zbytku“.⁵

Historie obecní samosprávy začala v českých zemích v revolučním roce 1848. Prvá petice občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března 1848, mj. obsahovala požadavek na zavedení obecní samosprávy:

3. Aby bylo samostatné, komunální čili obecnenské zřízení zemské, tak aby osoby magistrátní i představení všech obcí svobodně bývali voleni, pak aby byla úplná veřejnost veškerého jednání v záležitostech obecních.⁶

Za sestavitele této petice označuje historická literatura *F. Braunera*.⁷ Tehdejší požadavky na vytvoření obecní a městské samosprávy souvisely výrazně s národním zápasem, s úsilím po větším zastoupení českého živlu ve veřejné správě. Nesplněné cíle první petice požadovala rovněž druhá petice z 29. března. Odpovědí na druhou petici byl **kabinetní list z 8. dubna 1848**. V jeho článku 6. se stanovilo:

³ Srov. MALÝ, K. in MALÝ, K. a kol., 2010, s. 171; KADLEC, K., 1923, s. 343; KLIMENT, J., 1936, s. 27; HLEDÍKOVÁ, Z. in HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J., 2005, s. 224, 225.

⁴ Srov. KLIMENT, J., 1936, s. 18, 19.

⁵ Srov. odůvodnění k nálezu Boh. 1595/1922.

⁶ Citace dle ČERNÝ, J. M., 2007, 36.

⁷ Srov. tamtéž, s. 32.

Samostatné zřízení obcí se zvláštní správou jmění obecního a svobodným volením úředníků nařídilo se již a bližší ustanovení zákonní o věci té odkazují se rovněž ke sněmu domácímu.⁸

První ústavní listina habsburských zemí, tzv. **Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848** (jednalo se o oktrojovanou ústavu – přijatou „shora“ panovníkem) uváděla v § 57, že „obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejich členů“.⁹

Ústavodárným sněmem byl vypracován tzv. **návrh ústavy kroměřížské**, který se věnuje obcím podstatně podrobněji:

§ 130. Obcím se zajišťuje sebeurčení ve všech věcech, které se týkají výhradně zájmu obce, jakož i jejich samospráva v mezích říšského obecního zákona a obecního zřízení.

§ 131. Obecní zákon musí ponechat každé obci jako nezczitelné právo:

- a) svobodnou volbu jejich představených a zástupců;
- b) přijímání nových členů do obecního svazku;
- c) samostatnou správu jejich záležitostí a výkon místní policie;
- d) zveřejňování výsledků jejího hospodaření a zásadně veřejnost jednání.

Omezení práva odepřít přijetí do obecního svazku a práva zcziti nebo zatížiti obecní statek nebo kmenové jmění obce obsahuje obecní zákon.¹⁰

Kroměřížský návrh nevstoupil v platnost, protože ústavodárný sněm byl císařským manifestem rozpuštěn. Nicméně následně přijatá **březnová oktrojovaná ústava ze 4. března 1849, č. 150 ř. z.**, převzala v jejím § 33 v otázce práv obcí v podstatě kroměřížský návrh.¹¹ Základem právní úpravy obcí se stal **prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, č. 170 ř. z.**, který byl prvním obecním zřízením; byl vydán s působností pro země předlitavské. V čele jeho uvozovacího patentu se objevila pověstná zásada: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“ *Zákon rozlišoval obce místní, okresní a krajské, platnost však nabyla jen ustanovení o obcích místních. Za pozornost stojí ustanovení o působnosti místních obcí, která se členila na tzv. přirozenou (der natürliche Wirkungskreis) a přenesenou (der übertragene Wirkungskreis). Tím byl položen základ členění působnosti obcí i pro následující právní úpravy. Přirozená působnost měla zahrnovat „vše, co se zájmu obce nejprve dotýká, a v rámci svých hranic plně obstarat může. Zachovává jen s ohledem na celkové blaho zákonem daná nutná omezení“.* Do přenesené působnosti bylo řazeno „obstarávání určitých veřejných záležitostí,

⁸ Srov. tamtéž, s. 173.

⁹ Přeloženo z německého textu publikovaného v BERNATZIK, E., 1911, s. 109. V českém jazyce byl návrh tzv. kroměřížské ústavy publikován v URBAN, O., 1998.

¹⁰ Srov. BERNATZIK, E., 1911, s. 128; URBAN, O., 1998.

¹¹ Text viz např. BERNATZIK, E., 1911, s. 154.

kteřé jsou obci svěřeny cestou delegace státem“¹². Působnost obecního zřídzení se nevztahovala na tzv. statutární města, pro která byly vydány (podle § 2 obecního zákona) zvláštními zákony samostatné statuty.¹²

Padesátá léta XIX. století znamenala znovuzavedení absolutismu v Rakousku; tzv. **silvestrovskými patenty z 31. prosince 1851, č. 2 a 3 ř. z. z r. 1852**, byla zrušena březnová ústava. Byla však potvrzena rovnost všech občanů před zákony a zrušení selského poddanského svazku, byla slíbena ochrana každé zákonem uznané církvi a náboženské společnosti. Snahy obnovit absolutistický režim se projevíly i v novelách obecního zřídzení, které byly vydány v této době.¹³ Jako příklad lze uvést:

- výklady k prozatímnímu zřídzení obecnímu nařídzením ministerstva vnitra ze dne 7. března 1850, č. 115 ř. z.;
- nařídzení ministerstva vnitra ze dne 29. prosince 1850, č. 496 ř. z.;
- nařídzení ministerstva vnitra ze dne 15. ledna 1852, č. 17 ř. z. (toto nařídzení zastavilo veřejnost jednání obecních orgánů);
- nařídzení ministerstva vnitra ze dne 26. října 1852, č. 214 ř. z. (podle něj jednání, k nimž bylo podle prozatímního obecního zřídzení potřeba zemského zákona, měl nadále schvalovat místodržitel).

Císařským patentem z 24. dubna 1859, č. 58 ř. z., byl vydán říšský zákon obecní, který však s výjimkou ustanovení o právu domovském nenabyl účinnosti. Pozdější literatura označila toto obecní zřídzení za pozoruhodné teoretické dílo.¹⁴ Zajímavé je, že působnost tohoto zákona se vztahovala na všechny habsburské země.¹⁵ Jeho § 1 uváděl obecný účel obcí:

Obce místní mají za účel:

- a) aby pečovaly o vnitřní záležitosti obecní, tj. aby měly na zřeteli a zvyšovaly prospěchy či interesy, které mají co korporace společně s jednotlivými občany, a
- b) aby obstarávaly záležitosti veřejné, zákonem nebo zvláštním nařídzením v okrsku obecním jim svěřené.¹⁶

Liberalizace rakouských poměrů vedla k vydání tzv. **únorové ústavy (patenty z 26. února 1861, č. 20–22 ř. z.)**. Patent č. 20 ř. z., o zastupitelstvu říšském a zemském, upravoval kompetence zemských sněmů říšské rady. Podle § 11 příslušelo říšské radě to, co nebylo vyhrazeno zemským sněmům v zemských zřídzeních, tvořících součást této ústavy a otištěných jako přílohy. Na základě

¹² K hodnocení obecního zřídzení viz např. KLABOUCH, J., 2003, s. 274–277.

¹³ Viz např. PRAŽÁK, J., 1900, s. 51; KLIMENT, J., 1936, s. 31.

¹⁴ Srov. HOETZEL, J., 1934, s. 163; KLIMENT, J., 1936, s. 31.

¹⁵ Jedná se tedy o v historii jediné obecní zřídzení, které platilo společně na území českých zemí i na slovenském území.

¹⁶ Oficiální český překlad viz Věstník vlády pro království České, 1859, oddělení I, částka XI, č. 59.

kompetenčního rozdělení byl vydán **rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862, č. 18 ř. z.**, a dále **zemské zákony obecní (obecní zřízení)** pro jednotlivé země.¹⁷ V našich zemích to byly konkrétně:

- pro Čechy zákon z 16. dubna 1864, č. 7 zem. zák., jímžto se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích;
- pro Moravu zákon z 15. března 1864, č. 4 zem. zák., jímžto se vydává řád obecní a řád volení v obcích;
- pro Slezsko zákon z 15. listopadu 1863, č. 17 z. z. slez., jímžto se vydává řád obecní a řád volení v obcích.

Jednotlivé zemské zákony o obecním zřízení byly vzájemně velmi podobné, během své platnosti byly vícekrát novelizovány. Podrobnější rozbor vybraných ustanovení uvedených zákonů o obecním zřízení, především těch, které mají co říci při výkladu platné právní úpravy, bude proveden v dalších kapitolách.

Ve zkoumaném období došlo nejen ke vzniku a vývoji samosprávy na úrovni (místních) obcí, ale i na stupních vyšších. *V historii českých zemí tvořily vyšší korporace okresy a země.* Vytvoření vyšší územní samosprávy umožňoval čl. XVII rámcového zákona obecního z r. 1862: „Mezi obec a sněm zemský vložit se může zákonem zemským zastupitelstvo okresní, župní nebo krajské...“. K vytvoření takového článku samosprávy došlo z historických zemí v Čechách, zatímco na Moravě ani ve Slezsku nebyla okresní (ani krajská) zastupitelstva zřízena. Podle čl. V moravského obecního zřízení z r. 1864, resp. čl. V slezského obecního zřízení z r. 1863, měly působnost podle obecních zřízení okresnímu zastupitelstvu a okresnímu výboru náležející vykonávat zemské výbory. Ze svazku okresního byla v Čechách vyňata statutární města. Vývoj právního postavení a organizace vyšších územních korporací (a obecněji veškerý vývoj veřejné správy u nás) byl velmi komplikovaný, pro bližší studium lze odkázat na literaturu.¹⁸

Zastupitelské okresy a země tvořily vedle obcí samosprávnou linii tzv. dvoukolejné veřejné správy. Tato samosprávná linie byla na úrovni okresů a zemí organizačně oddělena od politické státní správy (správy zeměpanské), představované okresním politickým úřadem na čele s okresním hejtmanem a zemským politickým úřadem na čele s místodržitelem. Politické úřady vykonávaly dozor nad činností subjektů samosprávných, jejich vzájemné kompetence a vztahy nebyly přesně vymezeny.¹⁹

¹⁷ Přehled všech obecních zřízení uvádí PRAŽÁK, J., 1900, s. 52.

¹⁸ Např. *Slovník veřejného práva. Svazek IV*, heslo Samospráva – Okresy (autor UHLÍŘ, J., s. 53–72), *Země* (autor LAŠTOVKA, K., s. 73–85); JANÁK, J. in HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J., 2005, s. 304–306.

¹⁹ Podrobný rozbor vývoje politické správy na našem území, včetně vztahu obou linií veřejné správy, provedl v minulosti například K. Laštovka – viz *Slovník veřejného práva. Svazek I*, heslo Dějiny organizace politické správy v Československé republice (autor LAŠTOVKA, K., s. 345–360).

Země byly v té době chápány nejen jako *subjekt územní samosprávy*, ale byly též *nositeli zákonodárné moci*.

Jak uváděl *K. Laštovka*,²⁰ „země české měly jako všechny země bývalého Rakouska potud zvláštní postavení, že byly nejen samosprávnými korporacemi a tedy orgány veřejné správy (resp. subjekty, nositeli veřejné správy, pozn. autor), nýbrž i základními státoprávními složkami, z nichž Rakousko historicky vzniklo a se skládalo“.

V Čechách zřízené **zastupitelské okresy**²¹ je třeba odlišovat od tzv. *politických okresů* jakožto územních obvodů okresních politických úřadů. Územně byly zastupitelské okresy zásadně menší než okresy politické (což mj. podtrhovalo odlišnou povahu samosprávné a zeměpanské linie veřejné správy), zastupitelské okresy se svým obvodem shodovaly s územím okresů soudních.²² Okresní zastupitelstvo bylo voleno přímou volbou obyvateli okresu, a to podle složitých pravidel o majetkovém censu zvýhodňujícím částečně majetnější vrstvy voličů. Výkonnými orgány okresního zastupitelstva byli okresní starosta a výbor.

§ 2 Od vzniku Československé republiky do její okupace

Vznik československého státu byl vyhlášen **zákonem ze dne 28. října 1918, č. 11 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého**. Tento zákon, schválený Národním výborem československým, bývá často označován jako recepční. Podle čl. 2 „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony zůstávají prozatím v platnosti“, podle čl. 3 „všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení“. Tímto zákonem měla být zaručena *kontinuita mezi bývalým rakouským, resp. uherským právním řádem a novým československým právním řádem*, a to pomocí recepce obsahu onoho právního řádu tímto.²³

Co se týče úpravy postavení obcí, zůstaly v historických zemích v platnosti již citované zákony – říšský rámcový zákon obecní z r. 1862 a následná zemská obecní zřízení z let 1863 a 1864 (ve znění pozdějších právních předpisů).²⁴

²⁰ LAŠTOVKA, K. in *Slovník veřejného práva. Svazek IV*, heslo Samospráva, s. 73.

²¹ Podle zákona o zastupitelstvu okresním ze dne 25. července 1864, č. 27 zem. zák.

²² K tomu srov. např. PRAŽÁK, J., 1900, s. 474.

²³ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, s. 84.

²⁴ Přehled pramenů platných na území našeho státu ke dni 28. října. 1918 (tedy pramenů recipovaných do nově vytvořeného československého právního řádu) uvádí HOFFMANN, J., DANEK, J., 1936, s. 191–193.

Nedotčeny zůstaly rovněž zákony o statutárních městech. Na *Slovensku*²⁵ došlo k recepci bývalého uherského práva, pro oblast komunálního práva jsou důležité zejména akty z r. 1886 o municipích a o obcích (v zákonech čl. XXI a XXII z roku 1886). Je ale třeba si všimnout zákona č. 64/1918 Sb. z. a n., o mimořádných přechodných opatřeních na Slovensku, kterým byly rozpuštěny všechny městské a obecní výbory na Slovensku, jejich pravomoc měla na základě § 1 odst. 2 přejít na komise ustavené zmocněncem vlády.

Pro legislativní činnost v první republice bylo důležité ustanovení § 7 odst. 1 Ústavní listiny Československé republiky (č. 121/1920 Sb. z. a n.), podle kterého „zákonodárná a správní činnost zemských sněmů zanikla“.²⁶ Země pozbyly svůj dřívější státoprávní význam. Moc zákonodárnou vykonávalo pro celé území ČSR Národní shromáždění, tedy i novely zemských zákonů o obecním zřízení byly prováděny zákonem Národního shromáždění.

V období samostatné Československé republiky nedošlo k vydání nového obecního zřízení pro obce v českých zemích,²⁷ bylo však přijato několik **novel ke stávajícím obecním zřízením**. *J. Kliment*²⁸ příznačně poznamenal, že „mnohé z těchto novel nejenže nepřihlédly dostatečně ke stavu starému, ale ignorují navzájem i svoji existenci, takže obecní zřízení se stalo dnes oborem, v němž již zjištění platného textu zákonného jest velikou prací“. Pro dnešního čtenáře je tato situace ztížená i tím, že ve Sbírce zákonů a nařízení (vydávané od r. 1918) nebyla úplná a platná znění obecních zřízení nikdy vyhlášena, navíc řada přijatých pozměňujících zákonů měla zčásti povahu přímé novely a zčásti měnila obsah obecních zřízení nepřímo. Z nejvýznamnějších pozměňujících právních předpisů lze jako příklad uvést:

- **volební řád – zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.** V dosavadních zemských zákonech o obecním zřízení a řádu volení v obcích byly zrušeny části o volebním řádu, který nadále upravoval

²⁵ K tomu viz např. *Slovník veřejného práva. Svazek I*, heslo Dějiny organizace politické správy v Československé republice (autor LAŠTOVKA, K.), s. 345 a násl.; SIVÁK, F. in MALÝ, K., SIVÁK, F., 1988, s. 460 a násl.; SCHELLE, K., 2006, s. 109 a násl.

²⁶ Srov. již § 4 prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. z. a n.

²⁷ Odlišná situace byla na Slovensku, pro jehož území byl mj. přijat zákon č. 233/1920 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě měst s regulovaným magistrátem na Slovensku, zákon č. 243/1922 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě zřízení obcí na Slovensku, a nařízení vlády č. 335/1922 Sb. z. a n. Pro území Podkarpatské Rusi bylo přijato vládní nařízení č. 171/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obecního zřízení na území Podkarpatské Rusi, a zákon č. 62/1925 Sb. z. a n., jímž se s prozatímní platností upravují některá ustanovení obecního zřízení na území Podkarpatské Rusi, a zákon č. 62/1925 Sb. z. a n., jímž se s prozatímní platností upravují některá ustanovení obecního zřízení v Podkarpatské Rusi. Je zajímavé, že všechny tyto předpisy obsahují označení „prozatímní“, ačkoli nebyly během existence ČSR nahrazeny předpisy „trvalými“.

²⁸ Srov. KLIMENT, J., 1936, s. 34.

samostatný zvláštní zákon. Nový volební řád zavedl všeobecné a rovné hlasovací právo do obecních zastupitelstev zásadně pro všechny československé občany, a zrušil tím většinu dřívějších volebních censů i rozdělení voličů podle jejich společenského a majetkového postavení do voličských sborů (kurií). Citovaný zákon č. 75/1919 Sb. z. a n. byl vícekrát novelizován, pozdější úplné znění bylo vyhlášeno pod č. 123/1933 Sb. z. a n.;

- **zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (novela k obecním zřízením).**²⁹ Tato rozsáhlá novela změnila především názvy obecních orgánů, upravila pravidla jejich jednání, zpřesnila vzájemné vztahy obecních orgánů, postavení jejich členů a veřejných zaměstnanců, vztahy obce a orgánů státní správy atd.;
- čtyři tzv. **finanční novely k obecním zřízením:**³⁰ zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním; zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy; zákon č. 169/1930 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňuje zákon ze dne 15. června 1927, č. 77 Sb.; zákon č. 69/1935 Sb. z. a n., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy;
- na právní postavení obcí měly vliv i změny v právní úpravě politické (všeobecné) státní správy. Jednalo se především o **zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.** Obecních zřízení se dotkla zejména tato tři ustanovení:
 - a) Podle čl. 5 odst. 4 zákona č. 125 Sb. z. a n. mohly politické úřady vydávat v mezích svého úředního obvodu nařízení též v oboru místní policie svěřené podle zákona obcím, jde-li o nařízení vztahující se na území více obcí nebo nevydávali obec, již se týče, sama včas nutného nařízení. Toto ustanovení se výrazně dotklo tzv. samostatné působnosti obce, kam agendy místní policie náležely.
 - b) Podle § 3 cit. zákona vykonávala města se zvláštním statutem a se zřízeným magistrátem ve svém obvodu též působnost okresního úřadu. Vláda mohla nařízením města se zvláštním statutem podrobit obecně platným obecním předpisům a města se zřízeným magistrátem prohlásit za velké obce.³¹
 - c) Významnou změnu znamenal cit. zákon pro oblast správního řízení – o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutím orgánů obce (v oblasti samostatné i přenesené působnosti) rozhodoval nadále okresní úřad (srov. § 99). Do té doby rozhodovaly o opravných prostředcích ve věcech samostatné působnosti vyšší orgány samosprávné.

V souvislosti s připravovanou zásadní reorganizací veřejné správy *mělo dojít ke zrušení zemí*, které podle *K. Laštovky* „pozbyly v našem státě svého národního

²⁹ Tento zákon platil jen na území tzv. historických zemí.

³⁰ O vzájemném vztahu finančních novel viz např. KLIMENT, J., 1936, s. 438 a násl.

³¹ Podle vládního nařízení č. 174/1928 Sb. z. a n. přestala být města Frýdek, Uherské Hradiště, Jihlava, Kroměříž a Znojmo statutárními městy, Liberci a Opavě byla odňata působnost politického úřadu nařízením č. 68/1923 a č. 341/1922 Sb. z. a n.

prestíže a jako obvody správní ukazují se příliš velikými, a proto s hlediska správního mají být nahrazeny obvody menšími, pro správu účelnějšími, totiž kraji (župami)³². **Zákonem č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (tzv. župní zákon)**, měly být jako právnické osoby se všemi svými orgány zrušeny země česká, moravská a slezská (srov. § 9). Území republiky mělo být rozděleno do 21 žup (9 v Čechách, 5 na Moravě, 6 na Slovensku, Těšínsko mělo tvořit jednu župu). Rozdělení žup v Podkarpatské Rusi bylo ponecháno pozdější zákonodárné úpravě. Praha byla ze župního svazku vyňata. Území žup pak mělo být rozděleno do správních okresů. Župní zákon ovšem nenabyl s výjimkou Slovenska účinnost, ke zrušení zemí tedy nedošlo.³³

I po vzniku ČSR, až do r. 1928, přetrval v historických zemích systém rakouské dvoukolejné správy. Volené orgány vyšších samosprávných korporací (zemí, v Čechách též okresů) však byly v té době nahrazeny vládou jmenovanými správními výbory či komisemi.³⁴

Dne 1. prosince 1928 vstoupil na území historických zemí v účinnost **zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organisaci politické správy**.³⁵ Na ostatním území státu nabyl účinnosti již 1. července 1928. Tento tzv. organizační zákon byl formálně velmi rozsáhlou novelou župního zákona z r. 1920. *Jeho důsledkem bylo překonání dosavadního organizačního oddělení politické státní správy a vyšší územní správy s tím, že orgány vyšších samosprávných korporací (okresů a zemí) se staly součástí politických úřadů, na jejichž čele stáli jmenovaní státní úředníci.*

Podle zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. působily v ČSR čtyři země: Česká, Moravskoslezská (vzniklá spojením současně zaniklé země Morava a země Slezsko), Slovenská a Podkarpatská (nově vzniklé země). Dosavadní zastupitelské okresy působící v Čechách zanikly,³⁶ byly zřízeny nové korporace územní samosprávy, nazývané *okresy*, které byly organizačně spojeny s okresními úřady. § 6 odst. 1 organizačního zákona uváděl, že „ve správě okresní (§ 4) účastní se občanstvo okresními, ve správě zemské (§ 5) zemskými zastupitelstvy, výbory

³² Srov. LAŠTOVKA, K. in *Slovník veřejného práva. Svazek IV*, heslo Samospráva, s. 74.

³³ Základní výklad a hodnocení župního zákona viz např. LAŠTOVKA, K. in *Slovník veřejného práva. Svazek I*, heslo Dějiny organizace politické správy v Československé republice, s. 357–360; nověji SCHELLE, K., 2016, s. 250–292.

³⁴ V podrobnostech srov. např. SCHELLE, K., 2016, s. 295–296.

³⁵ Podrobněji k organizačnímu zákonu viz např. *Slovník veřejného práva. Svazek III*, heslo Politické úřady (autor LAŠTOVKA, K.), s. 188–201; SCHELLE, K., 2016, s. 341–377.

³⁶ Dále zanikly tzv. silniční okresy na Moravě a ve Slezsku, okresy podle župního zákona na Slovensku, dosavadní župy na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, byly rovněž zrušeny zemské a okresní politické správy v českých zemích, na Slovensku dosavadní župní a okresní úřady, v Podkarpatské Rusi služnovské úřady a úřad župní.