

DESET LET HLEDÁNÍ. SPRÁVNÍ REFORMA Z ROKU 1927 A JEJÍ PROSAZENÍ NA OKRESNÍ ÚROVNI NA SLOVENSKU¹

MARTIN KLEČACKÝ

KLEČACKÝ, Martin. Ten Years of Searching. The Administrative Reform of 1927 and its Implementation on the District Level in Slovakia. *Historický časopis*, 2024, 72, 1, pp. 81-100, Bratislava.

The study deals with the implementation of the key administrative reform (the so-called Organizational Act No. 125/1927 Coll.) in Slovakia as a prerequisite for the unification of the political administration in Czechoslovakia. With the adoption of the Act, district offices became the basic unit of state administration throughout the territory of the state. The first part of the paper describes the circumstances of the adoption of the law as part of the political negotiations leading to the formation of the new government and the effects of this compromise on the form of the law and the territorial division of political administration. In the next part, the workings of the district authorities in Slovakia are examined based on inspection reports in comparison with the Czech lands, especially in relation to the personnel issue. In the last part, the study focuses on the corps of district chiefs who headed the district offices and thus represented the most important representatives of state power at the local level. It examines their age, origin, education, and experience and compares them with the situation in the Czech Lands. The study links the slow implementation of the administrative reform and the problematic operation of the district authorities mainly to the absence of supervision by the superior authorities and the lack of suitable senior officials. It notes that the selection of district chiefs was subject, in addition to professional criteria, to political discretion, which, however, led to the lack of adequate skills and experience on the part of some district chiefs.

Keywords: Organizational Act. Political Administration. District Authorities. District Chiefs.

DOI: <https://doi.org/10.31577/histcaso.2024.72.1.4>

Rok 1920 měl v nově vzniklém československém státě představovat zásadní přelom. Revoluční národní shromáždění ukončilo práci na nové ústavě a s přípravou prvních parlamentních voleb se měly uskutečnit kroky i ke klíčové správní

1 Tato studie vznikla v rámci projektu č. GX20-19463X *Sociální mobilita elit ve středoevropských regionech (1861–1926) a tranzice imperiálních zkušeností a struktur v národních státech*, podpořeného Grantovou agenturou ČR.

reformě. Kromě ústavy totiž poslanci přijali i tzv. župní zákon, jehož cílem bylo sjednotit rozličné teritoriálně správní systémy v českých zemích a na Slovensku či v Podkarpatské Rusi. Správní reforma měla dva hlavní aspekty: materiální, který nešlo logicky vyřešit jedinou normou a jehož podstata spočívala v odlišném právním dědictví obou částí nového státu. Uherskou a předlitavskou legislativu mělo postupně nahradit jednotné československé právo, na což měl dohlížet vlastní centrální úřad zjednodušeně nazývaný ministerstvo unifikací.²

Druhým aspektem byl způsob, jakým bylo spravováno území. V českých zemích vedle sebe fungovaly poměrně nezávisle státní úřady a samosprávné korporace, uherský systém byl naopak založen na silném postavení samosprávných uherských komitátů, které se jen postupně budapeštské vládě dařilo dostat pod svou kontrolu, a to především v otázkách výběru daní.³ Župní zákon sledoval proto několik cílů: sjednotit tyto systémy na celém území státu, sloučit teritoriální státní správu a samosprávu do jednoho celku a postavit ji pod dohled jmenovaného státního úředníka a tím pádem šetřit veřejné finance. Současně ovšem měly být do rozhodování zapojeni volení zástupci občanů a celkově se vytvořením středně velkých správních celků II. instance měla posílit role lokálních elit při správě území, kdy zájem státu měl hájit v první řadě pouze župan – státní úředník jmenovaný vládou.⁴ Tyto decentralizační tendence vycházející vstříc uherské tradici přítomné na Slovensku ovšem narazily u některých českých stran. Především Karel Kramář nechtěl připustit stav, kdy by německá menšina získala většinu ve dvou župách v českém pohraničí. Lidovci se údajně obávali o své postavení na Moravě. Zde je však nutno zdůraznit, že župy respektovaly zemské hranice mezi Čechami, Moravou či Slovenskem a že parlamentní volby, klíčové pro určení síly politické strany po celou dobu meziválečného Československa,

- 2 K tomuto „revolučnímu období“ československé historie srov. zejména studie Z. Kárníka: KÁRNÍK. Volby na jaře 1920. Československo na cestě od národně revoluční diktatury k parlamentní demokracii. In PECKA, ed. *Acta contemporanea. K pětadesátinám Viléma Prečana*. Praha 1998, s. 95-131; TÝŽ. Počátek československé krize a její odklad. Prozatímní vláda (duben – červen 1920). In WOLF, ed. *Jaroslav Šůla. Sborník příspěvků k šedesátinám*. Hradec Králové 1998, s. 111-172; synteticky TÝŽ. *České země v éře první republiky. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha 2000, s. 97-137.
- 3 LAŠTOVKA. Dějiny organizace politické správy v Československé republice. In HÁCHA, Emil et al., eds. *Slovník veřejného práva československého. Svazek 1*. Brno 1929, s. 347-349. K vývoji uherské správy srov. HYE. *Das politische System in der Habsburgermonarchie. Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation*. Praha 1998, s. 178-193; BARANY. Ungarns Verwaltung: 1848–1918. In WANDRUSZKA a URBANITSCH, eds. *Die Habsburgermonarchie 1848 – 1918. Band II Verwaltung und Rechtswesen*. Wien 1975, s. 431-446.
- 4 Srov. KOCÍCH. Úvahy o správní reformě a o zavedení župního zřízení v buržoazním Československu. In *Slezský sborník*, 1986, roč. 84, č. 1, s. 13-32. Pro Slovensko LIPSCHER. *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 – 1938*. Bratislava 1966, s. 83-141.

probíhaly podle původního župního rozložení v podobě jednotlivých volebních krajů. Největší překážkou se zdá být jistý strach z kroku do neznáma, který by župní zřízení nutně představovalo, a snaha zachovat si při všech změnách provázejících vznik nového státu alespoň důvěrně známou správní strukturu.⁵

Župní zákon se nakonec stal spíše nechtěným dítětem, když se po několika letech odkladů prosadil jen na Slovensku (od 1. ledna 1923), a to jen částečně bez utvoření plánovaného župního svazu.⁶ Správní strukturu nezjednodušil, ale spíše zkomplikoval, protože v Československu tak vedle sebe začaly fungovat tři odlišné systémy. Tento stav trval více jak pět let a přítrž mu učinilo přijetí nové normy, tzv. organizačního zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. z léta 1927, jeho příprava a přijetí však probíhaly již ve zcela odlišném duchu. Zatímco župní zákon měl skutečně správně sjednocovat nový stát a vytvořit prostor pro integraci občanů různých národností při řešení veřejných záležitostí, organizační norma byla výsledkem tvrdých politických vyjednávání. Představovala totiž jeden z hlavních ústupků slovenské ľudové strany a při jejím vzniku hrály důležitější roli politické ohledy než správně-technická efektivita zvoleného řešení.⁷

Cílem mého příspěvku je analyzovat dopad přijetí této správní reformy na vlastní chod politické správy na nejnižší úrovni. Na příkladu jednotlivých okresních úřadů v Čechách coby země s rakouskou, resp. předlitavskou správní tradicí a na Slovensku jako země vyvíjející se v rámci uherské správní struktury chci ukázat implementaci nových ustanovení v rozdílné byrokratické kultuře, za rozdílných podmínek personálních, hospodářských, národnostních či politických. Skutečnost, že organizační zákon měl být pro ľudovou stranu náhražkou zemské autonomie alespoň v administrativním pojetí a osoba představitele strany v nejvyšší správní pozici v zemi měla vyvážit neexistenci samostatného slovenského ministerstva, vyvolává nutně otázky po důsledcích, které zákon měl v reálném prostředí československé správy. Součástí mé analýzy bude i vyhodnocení jmenování prvních okresních šéfů v Čechách i na Slovensku po přijetí zákona. Jelikož šlo o klíčové úředníky, kteří měli vést jak vlastní byrokratický aparát okresního úřadu, tak nově předsedat volené okresní samosprávě a zastupovat okres jako právnickou osobu navenek, bude mě zajímat jejich správní zkušenost, dosavadní kariéra a nepřímo tak i metody výběru, které ministerstvo uplatnilo při jejich jmenování.

5 K vývoji československé veřejné správy dosud zřejmě nejpodrobněji SCHELLE. *Vývoj správy v předválečném Československu. Část 1. 1918–1927; Část 2. 1928–1939*. Brno 1991.

6 Srov. KRAJČOVIČOVÁ. Župný zväz a úsilie o jeho vytvorenie v rokoch 1920 – 1926. In *Historický časopis*, 1993, roč. 41, č. 4, s. 379-393.

7 Srov. PENCÁK. Cesta k uzákonění zemského zřízení v roce 1927. In *Český časopis historický*, 2006, roč. 104, č. 4, s. 821-870.

Specifika teritoriální správy po zavedení organizačního zákona

Nejviditelnější změnou mezi zákony z let 1920 a 1927, třebaže se ten druhý tvářil formálně jen jako novela prvního, bylo upuštění od žup a návrat k zemskému uspořádání, které bylo tradiční pro teritoriální strukturu habsburské monarchie.⁸ Z hlediska efektivity moderní veřejné správy šlo o významný krok zpět, potřeba krajského zřízení (tedy vytvoření středně velkých správních celků) byla minimálně v Čechách silně pocíťována již od konce 19. století.⁹ Při setrvalém nárůstu agendy se ze zemského úřadu v Čechách stal jen těžko říditelný kolos a bylo iluzorní, že by jeho šéf (ať již rakouský místodržitel, či následně zemský prezident) mohl mít přehled o situaci ve všech svých okresech a současně i dohlížet na chod všech oddělení úřadu a vést v patrnosti jejich činnost. Podobná situace ovšem v roce 1928 vznikla vedle Čech také na Slovensku, které se přijetím organizační normy vlastně poprvé zformovalo jako jednotný administrativní celek řízení z jednoho centra. Do té doby tuto roli plnilo částečně ministerstvo pro správu Slovenska, jehož postavení po přijetí ústavy a postupné stabilizaci poměrů bylo však více než problematické. Jako ryzí produkt revoluční doby nemělo mít na chod správních orgánů a jejich rozhodování formálně žádný vliv.¹⁰

Nedostatečné zohlednění požadavků racionální a funkční správy, a naopak převaha politického zadání se projevila nejen v otázce zemského zřízení, ale i pokud se blíže podíváme na okresní úroveň. V Čechách zůstaly od 1. prosince 1928 zachovány obvody bývalých okresních politických správ, tedy bývalých okresních hejtmanství v rozsahu z roku 1868, a to bez ohledu na to, že župní reforma předpokládala přenesení okresní úrovně o stupeň níž na tzv. samosprávné okresy, které byly z historických důvodů menší a kde obvykle dva až tři samosprávné okresy tvořily jedno hejtmanství. Naopak na Slovensku se beze všeho převzaly okresy vytvořené právě župní reformou. Výsledkem bylo, že zatímco v Čechách měl okres v průměru 60 000 obyvatel, na Slovensku o třetinu méně, kolem 40 000.¹¹ Jedním z důvodů této nestejnorodosti byl samozřejmě odlišný

-
- 8 Přehledně rozdíl mezi oběma normami in: ŠOUŠA ml. Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918–1938. In MALÝ a SOUKUP, eds. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Sv. 2. Praha 2010, s. 884–897.
- 9 K tomu srov. přehledně FIEDLER. Krajské zřízení v Čechách. In TOBOLKA, ed. *Česká politika. Díl druhý, část druhá. Správa mocnářství rakousko-uherského*. Praha 1907, s. 375–391; nejnověji RUMPLER. „Die Weltgeschichte ist das Kreisgericht.“ Die Kreisverfassung als Alternative zum historischen Staatsrecht? In *Střed. Časopis pro mezioborová studia střední Evropy 19. a 20. století*, 2016, roč. 8, č. 1, s. 28–75.
- 10 Srov. ŠUCHOVÁ. Zavedenie krajinského zriadenia na Slovensku roku 1928. Kompetencie a prvé rozpočty. In *Historický časopis*, 1997, roč. 45, č. 3, s. 491.
- 11 Počítáno na základě dat československého sčítání lidu z roku 1930: *Statistický lexikon obcí v zemi České: úřední seznam míst podle zákona ze dne 14. dubna 1920, čís. 266 Sb. zák.*

charakter krajiny a hustota osídlení: v hornaté části Slovenska bylo nutné vytvářet rozlehlé okresy, které však nedisponovaly potřebným počtem obyvatel: zatímco v Čechách měly okresy v průměru 50 000 hektarů, na Slovensku to bylo i při nižším počtu obyvatel dokonce přes 60 000 hektarů. Obecně ovšem platilo, že české okresy byly výrazně lidnatější a podle toho musel být také organizován okresní úřad.

Tabulka 1:

Nejvíce a nejméně lidnaté okresy v Čechách a na Slovensku (podle sčítání 1930)

Plzeň	184 556	Nitra	78 548
Liberec	135 445	Lučenec	75 128
Praha venkov	134 633	Trnava	74 023
Týn nad Vltavou	16 081	Spišská Stará Ves	9 378
Jáchymov	17 997	Trstená	16 147
Jílové	22 567	Giraltovce	18 817

Celkem nový zákon v Čechách vytvořil, či vlastně nově potvrdil 103 politických okresů v čele s okresním hejtmánem jako přednostou okresního úřadu a předsedou okresního zastupitelstva, na Slovensku s jen malými změnami oproti župní normě vzniklo 77 politických okresů v čele okresním náčelníkem jako přednostou okresního úřadu a předsedou okresního zastupitelstva. Na první pohled tak kromě odlišného pojmenování funkce okresního šéfa neměl být mezi okresními úřady v Čechách a na Slovensku větší rozdíl. Po deseti letech tak Československo získalo jednotnou správní strukturu, která měla umožnit měnit úředníky mezi zeměmi a centrálnímu úřadu jednoduše sledovat a vyhodnocovat činnost základních správních jednotek na celém svém území.

Pokud se však podíváme na chod těchto jednotek – okresních úřadů – blíže, lze snadno pozorovat poměrně velké rozdíly. Nemůže to být překvapující, na Slovensku okresy jako základní jednotka státní správy neměly téměř žádnou historii, a to vlastně ani během pěti let župní organizace, kdy hlavní zátěž ležela na župních úřadech. V Čechách se naopak okresy těšily dlouhé tradici, měly pevně stanovené úkoly a především zde fungovala prověřená praxe výchovy a vzdělávání státního úřednictva, včetně jeho kontroly a disciplinace. Politické úřednictvo v Čechách mělo pevně danou strukturu, kariérní modely a vypracované postupy pro řešení všech možných situací. Na Slovensku se struktura

a nař., vydán ministerstvem vnitra a Státním úřadem statistickým na základě výsledků sčítání lidu z 1. prosince 1930. Praha 1934, s. XIX-XXIV; Štatistický lexikon obcí v krajine Slovenskej: úradný soznam miest podľa zákona zo 14. apríla 1920, čís. 266 Sb. zák. a nar. Praha 1936, s. XVII-XVIII.

státního úřednictva, jeho kariérní model a způsob rekrutace nových sil teprve etablovaly od počátku 20. let, a to ještě v prvních letech za situace, kdy stát ani neovládal celé území Slovenska. Šlo o proces, který s přijetím organizačního zákona rozhodně nebyl ukončen, naopak teprve s odstraněním župní úrovně se okresní úřady dostaly do centra pozornosti, když se z nich staly klíčové instance pro styk s občany.

Personální situace u okresních úřadů na Slovensku

Československá státní správa na Slovensku se již od samého počátku potýkala s nedostatkem kvalifikovaných úředníků znalých jak rakouských, tak uherských norem, náležitě jazykově vybavených a ochotných prožít „štrapaci“ prvních let výstavby nové správní struktury v cizím a ne vždy přátelském prostředí.¹² V lednu 1923 byli do čela nově zřízených okresních úřadů, tedy instancí podřízených župním úřadům, nezřídka postaveni lidé sice s právním vzděláním, ale jen s minimální správní zkušeností: bývalí notáři, advokátní koncipienti, obecní úředníci a také čeští úředníci, kteří měli o uherském právu jen minimální znalosti a jejichž dosavadní dráha byla velmi pestrá. Jako příklad lze uvést Františka Koldovského, okresního náčelníka ve Svätém Kríži, který sice absolvoval právnickou fakultu české univerzity v Praze, následně sedm let pracoval jako advokátní koncipient, tři roky strávil v armádě a v červenci 1919 se dal do služeb československé správy na Slovensku. Po necelých čtyřech letech se stal okresním náčelníkem.¹³ Zatímco v Čechách bylo pro pozici okresního hejtmana nutných téměř dvacet let služby, během nichž se jasně ukázaly schopnosti daného člověka, dostávali se na Slovensku do vedoucích pozic nutně úředníci, kteří měli jen minimální příležitost se osvědčit, získat zkušenosti a nabýt v praxi rutinu při řešení často ožehavých situací, jako byly demonstrace, protestní bouře, stávky, vyjednávání s občany atp. Podobnou dráhu jako u Koldovského můžeme sledovat u dalších úředníků z Čech a Moravy, kteří měli za sebou léta praxe u soudu, v notářských či advokátních kancelářích a pro něž nabídka služby na Slovensku představovala zřejmě možnost, jak konečně prolomit svou překerní existenční situaci.

V Čechách panovala od počátku 20. století pro absolvované právníky nelehká situace: služba pro stát předpokládala dlouhá léta bezplatného praktikantství, než mohl jurista očekávat jmenování a první plat, přičemž vyhlídky na lepší místo

12 K tomu srov. např. DONČOVÁ. Problematika včleňovania južných oblastí Slovenska do ČSR na príklade územia okresu Veľký Krtíš. In *Acta historica neosoliensia*, 2006, roč. 9, s. 124-131.

13 Národní archiv Praha (NA), fond (f.) Ministerstvo vnitra I – prezidium (PMV), signatura (sig.) II/K/6-3, karton (ka.) 198, návrh na jmenování F. Koldovského vrchním komisařem politické správy.

a platový postup byly rok od roku horší.¹⁴ Místa v advokacii a notářství byla obsazena a nezřídka se předávala v rámci rodiny. Právnická fakulta však každoročně vysílala do světa řady nově absolvovaných právníků. Někteří tak volili možnosti, jaké nabízela služba v Bosně a Hercegovině při tamní rakousko-uherské správě, kde právě čeští právníci byli díky svému jazykovému vybavení mimořádně vítáni.¹⁵ Po rozpadu monarchie byla i tato skupina „bosňáků“ častým adeptem o službu na Slovensku. Problém nedostatečné zkušenosti trval ovšem po celá dvacátá léta. Ještě v roce 1926 se okresním náčelníkem ve Staré Ďale stal Ján Mihály, který do té doby sloužil pouze tři roky u jednoho ze slovenských magistrátů. Třebaže byl v roce 1928 potvrzen na svém místě, o tři roky později jej zemský prezident navrhnul vyměnit. Hlavním důvodem měla být právě nedostatečná zkušenost – Mihály neměl vůbec žádnou praxi ve státní správě, a přesto se hned stal vedoucím jednoho z úřadů.¹⁶ Zkušenosti se mu zjevně nedařilo postupně nabrat ani během uplynulých pěti let, a tak byl na nějaký čas přidělen zkušenějšímu okresnímu náčelníku v Ružomberku, kde se měl přiučit, jak se řídí okres. Na vedoucí místo se vrátil o dva roky později, ovšem do výrazně menšího okresu Šamorín.¹⁷

Výstavba nového typu správy s sebou nesla i nutné strukturální problémy. Jedním z nich byla i absence důkladné, pravidelné, systematické a znalé kontroly ze strany župních úřadů směrem k okresním úřadům. S přijetím organizačního zákona vznikl v Bratislavě zemský úřad, jehož agenda měla v zásadě odpovídat činnosti zemského úřadu v Praze či Brně – včetně inspekční činnosti spočívající v pravidelných přehlídkách podřízených úřadů a úředníků. Z těchto inspekcí vznikaly podle předepsaného a celostátně platného vzoru inspekční zprávy, které každý zemský úřad překládal ministerstvu vnitra a které byly ostatně i jedním z důležitých pramenů mé práce.¹⁸ Teprve s příchodem inspekčních úředníků se

14 KLEČACKÝ. *Poslušný vládce okresu. Okresní hejtman a proměny státní moci v Čechách v letech 1868–1938*. Praha 2021, s. 40-50.

15 KOZÁK. Rakouské úřednictvo v Bosně a Hercegovině v druhé polovině 19. století. In KLEČACKÝ, ed. *Úředník sluhou mnoha pánů? Nacionalizace a politizace veřejné správy ve střední Evropě 1848–1948*. Praha 2018, s. 98-111.

16 NA, f. PMV, sig. VI/O/5-1, ka. 326, č. j. 15662, zpráva prezidia zemského úřadu v Bratislavě prezidiu ministerstva vnitra, 24. 9. 1932.

17 Tamtéž, ka. 327, č. j. 11737, zpráva prezidia zemského úřadu v Bratislavě prezidiu ministerstva vnitra, 28. 6. 1934.

18 Tamtéž, sig. VI/O/5, ka. 230-240 z let 1925–1930, ka. 306- 326 z let 1931–1935, jednotlivé inspekční zprávy jsou uloženy abecedně podle sídla okresního úřadu. Inspekční úředník se musel vyjádřit k umístění úřadu, jeho personálnímu obsazení, rozdělení práce mezi jednotlivé úředníky, stavu úřadování v jednotlivých referátech, samosprávné agendě, účetní a peněžní službě a k celkově k chodu úřadu. V jednotlivých oddílech měl popsat aktuální stav a upozornit na nedostatky nebo příklady špatné praxe. S touto zprávou byl vždy seznámen

ukazoval pravý stav fungování a hospodaření jednotlivých okresních úřadů, z nichž některé byly v uplynulých letech spravovány zřejmě podle uherské tradice jako v zásadě samostatné jednotky. Jejich okresní náčelník se ve svém okrese choval jako suverénní vládce, který se řídil jednoduchou zásadou – pokud se mu daří udržet klid a pořádek a pokud se mimo hranice okresu nedostanou žádné stížnosti a žaloby, může si v zásadě počínat podle libosti. V jednotlivých okresech tak často vedle sebe existovaly zcela odlišné způsoby interpretace zákonných opatření. Někde z povolení divadelních představení a venkovských zábav vybírali předepsaný poplatek, jinde vůbec,¹⁹ někde museli občané platit za vystavení hraniční propustky,²⁰ kterou jiné úřady podle zákona vyřizovaly bezplatně.

Zřejmě největší diskrepance existovala v oblasti policejního soudnictví, což byl pozůstatek uherského správního systému (v českých zemích tyto záležitosti z větší části obstarávaly okresní soudy). Nedostatek právně školených úředníků způsoboval, že tuto citlivou agendu obstarávali kancelářští zřízenci, jejichž znalosti právních předpisů a procesních postupů byly nedostatečné nebo téměř žádné.²¹ Často probíhalo vyřizování přestupkové agendy natolik laxním způsobem, že nikdo v úřadu neměl přehled, zda a jak se pokuty vůbec platí, nedoplatky nikdo nevymáhal, a tak se velká část pokut po roce promlčela a viník zcela unikl trestu. Případně nebyl spis během roku vyřízen vůbec, důsledek byl ovšem stejný. Že tento postup nijak neprosplival autoritě úřadu a jeho vedoucího, je nasnadě.²²

Malý počet personálu kombinovaný s nezkušeností okresních náčelníků a absencí kontroly vedl kromě zmíněného nepořádku ve vyřizování agendy i k výraznějším problémům. Po zavedení inspekce tak na přelomu 20. a 30. let proběhla vlna výměn okresních náčelníků iniciovaná právě závěry jednotlivých inspekčních zpráv. Zemský úřad teprve v tu chvíli získal přehled o situaci na okresní úrovni a odvolával náčelníky, které ještě před několika lety s velmi dobrou kvalifikací navrhoval na povýšení a jmenování do funkce. Důvody byly ne-

okresní náčelník. Na jejím základě pro potřeby ministerstva i zemského úřadu vznikl soupis závažných nedostatků, které musel náčelník do určené lhůty napravit. Mimo vlastní zprávu měl inspekční úředník ještě možnost se v separátním dokumentu vyjádřit ke schopnostem okresního náčelníka, jeho pověsti v okrese a vhodnosti jeho setrvání na daném místě.

19 Tamtéž, ka. 230, č. j. 8832, inspekční zpráva Okresního úřadu v Bardejově, 16. 5. 1929.

20 Tamtéž.

21 Tamtéž, ka. 234, č. j. 8288, inspekční zpráva Okresního úřadu v Levicích, 26. 7. 1929.

22 Tamtéž, ka. 231, č. j. 8544, inspekční zpráva Okresního úřadu v Považské Bystrici, 23. 5. 1929. Podle zjištění revizního úředníka přeložený referent policejní soudní agendy nepředal spisy svému nástupci. Než se je podařilo objevit během úklidu ukryté ve staré skříni, došlo v téměř třech stech případech k promlčení a tím pádem i automatickému zastavení řízení bez možnosti potrestat pachatele.

jen nerespektování předpisů při vedení úřadu a okresu, neznalost zákonných norem a absence schopností nutných pro vedoucího státního úředníka – například v Bardejově inspektor s údivem konstatoval, že okresní náčelník vůbec netuší, kolik má v okrese vicinálních cest a k čemu by mu tato informace měla být dobrá.²³ V několika okresech došlo dokonce k zpronevěře veřejných financí, extrémním případem byla kauza náčelníka v Nové Bani.

Častým neduhem slovenských okresních úřadů byla absence vhodných úředních prostor – sídla okresů byla umístěna i v menších obcích s méně než 10 000 obyvateli s maloměstským charakterem zástavby, kde se těžko hledala úřední budova i nájemní byty pro přidělené úředníky. Z tohoto důvodu musela pražská vláda v četných případech nakonec přistoupit k financování novostavby okresního úřadu, jedním z nich byla i Nová Baňa. Okresní náčelník však stavbu nového úředního sídla pochopil poněkud svérázně a přistoupil k ní jako k jedinečné příležitosti, která se však týká jen jeho úřadu a jeho okresu. Pro stavbu tak nepožádal zemský úřad o investiční dotaci, naopak ji financoval z peněz vybraných okresním úřadem na policejních přestupcích. Ty navzdory předpisům několik let neodevzdával finanční správě, čímž se podařilo nashromáždit poměrnou vysokou peněžní částku, z níž následně vyplácel spřízněného stavitele a dokonce – opět navzdory předpisům – i námezdní dělníky, kteří na stavbě úřadu pracovali. Tyto transakce probíhaly v místní hospodě, kde okresní náčelník či okresní účetní předávali peníze v hotovosti přímo staviteli. Že tento vztah zřejmě nebyl bez benefitů pro oba úředníky, ukazovala i skutečnost, že si v průběhu stavby úřadu dokázali náčelník i účetní v místě postavit i vlastní soukromé domy.²⁴ Trvalo sice několik let, než se kauza dostala na světlo, šlo však o natolik závažné pochybení, že jej nebylo možné řešit cestou disciplinárního řízení a okresní náčelník tak skončil před krajským soudem.²⁵

Tyto excesy byly možné právě pro nízké počty odborného vysokoškolsky či středoškolsky vzdělaného úřednictva. V porovnání s českými okresními úřady měly ty slovenské jen o něco méně úředníků a zřízcenců v celkovém součtu, chyběli jim však právníci (úředníci konceptní služby) a účetní, dostatečný byl naopak příděl aktuárů, tj. středoškoláků, kteří měli konat rutinní konceptní práce, a kancelářských pomocníků. Šlo zřejmě o dědictví notářské služby, pro niž se v Uhersku nevyžadovalo právnické studium, naopak stačila jen maturita a ná-

23 Tamtéž, ka. 230, č. j. 8832, inspekční zpráva Okresního úřadu v Bardejově, 16. 5. 1929.

24 Tamtéž, ka. 230, č. j. 18246, inspekční zpráva Okresního úřadu v Nové Bani, 26. 9. 1929.

25 Podvody při veřejných stavbách na Slovensku. In *Lidové noviny*, 1932, roč. 40, č. 185 (11. 4. 1932), s. 2. Jak trestní líčení skončilo, nelze ze mnou studovaných spisů vyčíst, nicméně pozoruhodné je, že obžalovaný okresní náčelník JUDr. Viliam Záborský již v roce 1940 vystupuje jako odborový rada ministerstva hospodářství Slovenského štátu, srov. Novelizovanie lesného zákona. In *Slovák*, 1940, roč. 22, č. 73 (28. 3. 1940), s. 10.

sledná notářská zkouška, což byly stejné kvalifikační předpoklady, jaké zavedlo Československo u kategorie aktuárů.

Tabulka 2:

Počty úředníků a zřízenců na vybraných okresních úřadech v Čechách a na Slovensku

Okres	Počet obyvatel (tis.)	Datum inspekce	Celkem úředníků a zřízenců	Konceptní úředníci	Aktuárští úředníci	Účetní úředníci
Jičín	64	únor 1930	24	5	3	6
Český Krumlov	62	březen 1930	16	4	2	2
Nová Paka	55	leden 1930	18	5	1	3
Brandýs n. Labem	50	duben 1930	14	4	1	2
Sedlčany	49	březen 1930	17	4	2	2
Michalovce	50	červenec 1929	15	2	2	2
Parkán	49	květen 1929	8	2	1	1
Rožňava	43	duben 1929	14	3	0	1
Bardejov	39	květen 1929	9	2	1	1

Některé menší okresní úřady nedisponovaly kromě náčelníka žádným jiným konceptním úředníkem, nelze se tak divit, že například funkci policejního soudce vykonával kancelářský oficiant. Náčelník se vlastně nemohl ani na jediný den z úřadu vzdálit, protože jej neměl kdo zastoupit.²⁶ Okresní úřady na Slovensku zároveň běžně disponovaly jediným účetním úředníkem, zatímco v Čechách jich pracovalo hned několik a mohla tak fungovat vzájemná kontrola. Okresní náčelníci měli tradičně na starosti manipulaci s okresní pokladnou, a nemohla tak nad nimi již být žádná další supervize,²⁷ stejně tak u výběru peněz za pokuty,

26 ŠUCHOVÁ. Problémy organizácie politickej správy na Slovensku v predmníchovskej republike. In ZEMKO a BYSTRICKÝ, eds. *Slovensko v Československu (1918 – 1939)*. Bratislava 2004, s. 113.

27 NA, f. PMV, sig. VI/O/5, ka. 234, č. j. 8288, inspekční zpráva Okresního úřadu v Levicích,

kteřé manipuloval sám okresní účetní. I ten neměl s penězi přicházet přímo do kontaktu a měl jen kontrolovat podřízené účetní – na okresním úřadu v Gelnici tak například okresní náčelník zpronevěřil 94 tisíc Kč, účetní oficiál dokonce 124 tisíc. Poté co tyto malverzace vyšly najevo, spáchal okresní šéf sebevraždu.²⁸

Problémy, se kterými se zemský úřad a ministerstvo vnitra musely potýkat, ukazuje i rozbor důvodů, pro něž musely okresní hejtmané a okresní náčelníci opustit své vedoucí místo. Tyto můžeme v zásadě rozdělit na čtyři hlavní oblasti: okresní přednosta buď zemřel, nebo mu jeho zdravotní problémy bránily dále vykonávat náročnou funkci (1), případně byl penzionován, protože splnil zákonem stanovené podmínky pro odchod do trvalé výslužby (2). Jako pozitivní změny můžeme vnímat přeložení na náročnější a odpovědnější místo, často spojené s povýšením či povoláním k zemskému úřadu na pozici vedoucího oddělení či jeho zástupce (3). Mě však zajímaly případy, kdy okresní šéf byl ze svého postu odvolán, ať již kvůli zahájenému disciplinárnímu vyšetřování, pro špatnou kvalifikaci, kvůli nepořádkům zjištěným při inspekci, nebo pro ztrátu důvěry ze strany nadřízeného úřadu (4). Poslední byl relativně častý případ v Čechách, kdy v první polovině 30. let ministr vnitra vyměnil několik okresních hejtmanů německé národnosti, u nichž zavládlo podezření, že jsou příliš mírní k sude-toněmeckému hnutí.²⁹

Tabulka 3:

Důvody odchodu okresních šéfů jmenovaných v roce 1928 ze své funkce

	Čechy (n = 99)		Slovensko (n = 42)	
1 (smrt, zdraví)	5	5 %	4	10 %
2 (penze)	32	32 %	6	15 %
3 (povýšení)	56	57 %	18	44 %
4 (odvolání)	5	5 %	13	32 %
5 (jiné)	1	1 %	1	2 %

Zatímco v Čechách se mi podařilo shromáždit data ke všem okresním hejtmanům jmenovaným k 1. prosinci 1928, na Slovensku jsem důvod odchodu z funkce okresního náčelníka doposud zjistil u 41 osob z celkem 77 okresů. Je tak možné, že se podíl disciplinárně odvolaných úředníků o něco sníží, jeho vý-

26. 7. 1929. Okresní náčelník k úřední pokladně přistupoval jako k vlastní, takže některé úřední náklady hradil z vlastních peněz, soukromé výdaje si někdy zálohoval úředními prostředky. Ve výsledku tak pokladna vykazovala 13-tisíc Kč přebytek pocházející patrně z náčelníkovy platu, revizní úředník jej ovšem podle předpisů převzal okamžitě do příjmů.

28 Tamtéž, ka. 232, č. j. 8122, inspekční zpráva Okresního úřadu v Gelnici, 7. 9. 1929.

29 Data jak pro Čechy, tak pro Slovensko jsem zjistil zejména ze jmenovacích spisů okresních náčelníků uložených souhrnně in NA, f. PMV, sig. VI/O/5-1, ka. 326 – 327.

razný rozdíl oproti českým poměrům se však zřejmě nezmění. Jasně se ukazuje, jak rizikové pro stát bylo, když svěřil jeden z nejdůležitějších postů ve veřejné správě jedincům, s nimiž neměl dostatečnou zkušenost, které si – jednoduše řečeno – v průběhu let dostatečně neproověřil.

Okresní náčelníci. Vznik lokální správní elity?

Opakovaně zmiňovaný nedostatek odborného úřednictva souvisel s poměrně komplikovanou výstavbou československé státní správy na Slovensku. Zkušení a znalí správní úředníci chyběli nově jmenovaným československým županům pro rekonstrukci komitátních výborů a do nižších správních pozic stejně jako v lednu 1923, kdy byl aktivován župní zákon a bylo třeba obsadit systemizovaná místa při nově vzniklých okresních a župních úřadech. Vláda v Praze reagovala tím, že na Slovensko lákala státní úředníky z Čech i Moravy, slibovala jim rychlejší služební postup a tím pádem i vyšší finanční ohodnocení.³⁰ Mým dalším cílem je proto ukázat, jak se jí to povedlo právě na příkladu lokální správní elity – tedy na místech okresních náčelníků, kterých v roce 1928 bylo jmenováno celkem 77 do staronových okresních úřadů. Na základě především archivních pramenů zkoumám složení tohoto náčelnického sboru a snažím se jej v mezích možností porovnat se skupinou okresních hejtmanů v Čechách. Dochované prameny ve fondu prezidia ministerstva vnitra umožňují tyto náčelníky pojmenovat, zjistit jejich datum a místo narození, národnost, studium a předchozí zaměstnání před převzetím do státní služby.³¹ Ze 77 se mi podařilo určit celkem 74 osobností, na nichž zakládám svou analýzu. Její výsledky pak porovnávám s 99 okresními hejtmany jmenovanými v roce 1928 v Čechách, jejichž data jsme jednak společně s kolegy částečně uveřejnili ve slovníku politických úředníků v Čechách,³² jednak se je podařilo získat během mého předešlého výzkumu.

Předně je třeba říci, že cesta k postu okresního šéfa byla na Slovensku nepoměrně kratší a přístupnější než v Čechách, na druhou stranu však nešlo o cestu přímou a jasně nalinkovanou služebním postupem. Zatímco okresní hejt-

30 KRAJČOVIČOVÁ. Českí zamestnanci v štátnych službách na Slovensku v prvých rokoch po vzniku Československa. In VALENTA; VORÁČEK a HARNA, eds. *Československo 1918 – 1938. Osudy demokracie ve střední Evropě. Díl 1.* Praha 1999, s. 179-183. K otázce zaměstnávání českých úředníků na Slovensku srov. tendenční publikaci K. Čulena, obsahující však poměrně cenné statistické údaje: ČULEN. *Češi a Slováci v štátnych službách ČSR.* Bratislava 1944.

31 Kromě jmenovacích spisů (viz pozn. 28) jsem využil především hromadné tabelární návrhy na povýšení do vyšší platové stupnice, uložené in NA, f. PMV, sig. II/K/6-3, ka. 198 – 199, a obsahující údaje ke všem osobám, jimž bylo v rámci systemizace politické správy na Slovensko propůjčeno místo v 5. až 1. platové stupnici v letech 1927–1930.

32 KLEČACKÝ et al. *Slovník představitelů politické správy v Čechách v letech 1849–1918.* Praha 2020.

mané jmenovaní v Čechách v roce 1928 se v průměru mohli vykázat více než 26 roky státní služby, provést podobný výpočet na Slovensku je výrazně složitější. Okresní náčelníci do státní služby totiž přicházeli z různých prostředí. Největší počet (14 ze 74, tj. 19 %) představovali bývalí obecní či obvodní notáři,³³ kteří si teprve postupně během služby či dokonce ještě po vzniku Československa urychleně dokončovali vysokoškolské vzdělání (i tak ovšem 8 % okresních náčelníků zůstávalo jen s maturitou, a byli to s jedinou výjimkou právě bývalí obecní notáři, pro něž v uherském systému neplatila povinnost vysokoškolského vzdělání). Dalšími stejně početnými skupinami byli úředníci vyšší ze soukromé sféry, většinou advokátní koncipienti či solicítatoři (12, tj. 16 %) a bývalí konceptní úředníci uherských komitátů před rokem 1918 (12, tj. 16 %). U všech tří skupin najdeme zasloužilé a zkušené byrokraty sloužící od počátku 20. století (nejstarší Gejza Bittera začal jako župní úředník v roce 1892) až po mladé juristy (Tibor Jesenský byl v župní konceptní službě teprve od 1917).

Čtvrtou nejpočetnější skupinou byli úředníci bývalých magistrátů, měšťanostové a policejní kapitáni, kteří tvořili 14 % (10) všech okresních náčelníků. Teprve za nimi následovali úředníci příšlí z Čech a Moravy (5, tj. 7 %) a pak zvláštní skupina úředníků, kteří sice také pocházeli z českých zemí, ovšem svou úřední kariéru zahájili v prvním desetiletí 20. století v Bosně a Hercegovině a nyní se hlásili do služeb nového státu. Ten je ochotně přijal a vzápětí vyslal na další misi v jejich životě, tedy budovat československou správu na Slovensku. Jejich počet však nebyl nijak závažný, celkem 5 % (4).

Poslední skupinu představují okresní náčelníci bez jakýchkoliv správních zkušeností, u nichž se uváděla jen jejich vojenská služba v první světové válce a případně i krátce po ní již v československém vojsku. Představovali nezanedbatelné množství (15 %) a společně ještě s náčelníky, kteří měli za sebou studium teologie a kněžskou kariéru (celkem 3 = 4 %), je můžeme zařadit mezi nejproblematictější členy tohoto správního sboru. Na jednu stranu byla rizikem jejich neznalost byrokratické komunikace, absence základních správních znalostí a dovedností i nejasné představy o činnosti úředníků politické správy, nota bene přednostů úřadů, na druhou stranu šlo často o bývalé frontové velitele, kteří nebyli zatíženi dědictvím uherského systému a dokázali se snadno přizpůsobit principům nové československé správy. Jak konstatovalo samo ministerstvo,

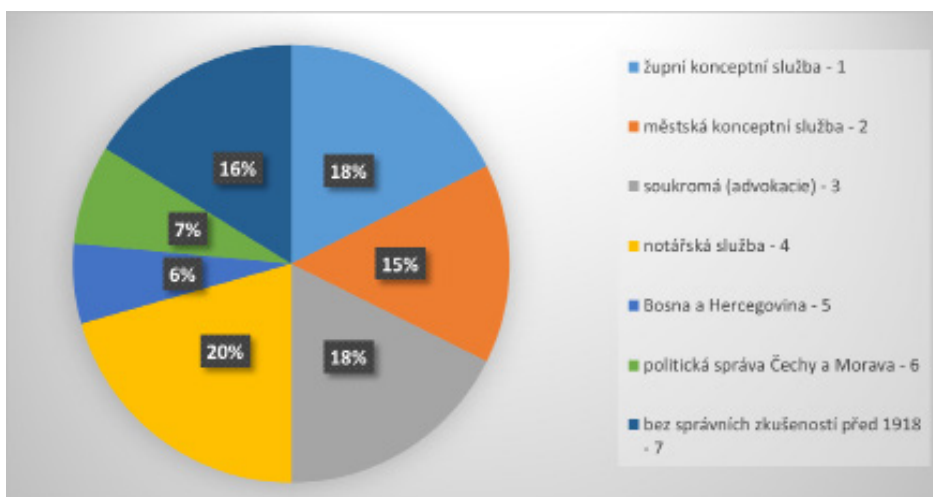
„výnosem ministerstva vnitra ze dne 9. února 1928 č. j. 2499 pres. bylo zdůrazněno, že úkoly okresních úřadů po aktivaci zákona č. 125/1927 vyžadují na úřednících nejen právnických vědomostí, nýbrž i administrativ-

33 Od instituce veřejných notářů je na Slovensku třeba odlišit instituci obecních a obvodních notářů, kteří jsou úředníky obecní samosprávy a jejichž působnost je omezena na obec nebo obvod, takže mají postavení přibližně jako obecní či okresní tajemníci v dědičných zemích.

ních zkušeností, a bylo ve výnose tom zdůrazněno, že jest nutno, aby funkcí přednosty okresního úřadu byli pověřováni jen dobře školení právníci. Personální poměry právních úředníků politické správy na Slovensku nejsou dosud takové, že by bylo možno zásady vytčené hořejším výnosem ministerstva vnitra bezvýjimečně a bezvýhradně zachovati a bylo nutno pro funkci přednostů OÚ vzíti [...] v úvahu úředníky nevykazující právnického vzdělání“.³⁴

Graf 1

Zaměstnání před vstupem do státní služby u okresních náčelníků z r. 1928



Pestrý původ a různá doba služby však překvapivě nijak nekorrespondovaly s platovým zařazením okresních náčelníků. Rok před přijetím organizačního zákona schválil parlament reformu kariérního řádu státního úřednictva, když zrušil staré rakouské hodnostní třídy a zavedl nové platové stupnice reflektující dosažené vzdělání a druh vykonávané služby. Pro konceptní úředníky jako předpokládané vysokoškoláky bylo možné dosáhnout šesté až první platové stupnice, přičemž nejnižší šestá byla spojena s titulem komisaře politické správy, nejvyšší první měl zemský prezident. Nejčastěji byli okresní náčelníci ve 4. platové stupnici jako radové politické správy (41 %) a v 5. stupnici (vrchní komisaři politické správy, 39 %). I to je však výrazný rozdíl oproti českým poměrům, kde 56 % je také ve 4. stupnici jako radové, ovšem zbytek (44 %) zastává místa v 3. stupnici

34 NA, f. PMV, sig. VI/O/5-1, ka. 326, č. j. 12901/1928, referát k obsazení okresních úřadů na Slovensku, 13. 7. 1928.

jako vrchní radové politické správy, což odpovídalo významu a velikosti okresu a tím pádem i odpovědnosti spojené s místem okresního šéfa. V Čechách bylo nemyslitelné, aby místo okresního hejtmána obsadil úředník v hodnosti vrchního komisaře a zcela vyloučené, aby se jím stal dokonce jen komisař politické správy. Takový případ však na Slovensku nastal hned v 10 okresech, které vedli pouzí komisaři politické správy a zemský úřad se tuto nepříjemnou okolnost snažil maskovat tím, že jim vedení okresního úřadu svěřil pouze dočasně, nikoliv trvale, ovšem s jasným vědomím, že toto provizorium bude trvat léta. Tato situace se pak pochopitelně odráží i na průměrném věku okresních náčelníků na Slovensku, který činí v roce 1928 41,7 roku a je tak celých deset let nižší než fyzické stáří okresních hejtmánů v Čechách (51,6 roků).

Důvodů pro tento stav bylo několik. Hlavní vidím v nevelké ochotě československé vlády urychlit kariérní postup úředníků vybraných pro vedoucí místa na okresní úrovni. Třebaže velká část těchto postů v čele okresních úřadů byla systemizovaná ve vyšších platových stupnicích, zastávali je hůře postavení a tím pádem i hůře placení úředníci.³⁵ Postup československého ministerstva při povyšování svých podřízených byl totiž zcela opačný od toho, který je známý třeba z prostředí rakouské monarchie. Před rokem 1918 platilo, že se jmenováním na vyšší a zodpovědnější místo přicházelo v zásadě automaticky povýšení do třídy stanovené pro příslušný post. V Československu se však ustálil model, kdy úředník nejprve musel vyšší místo zastávat po nějakou dobu, aby se osvědčil, a teprve tehdy mohl být povýšen. Tato doba na zkoušku trvala obvykle několik let, během níž stát šetřil na vyšším platu, který by jinak úředníkovi musel vyplácet.³⁶ V Čechách se tento model prosazoval postupně a obtížněji, respektive prosadit se mohl teprve, když se začala uvolňovat místa odchody starších úředníků do penze. Na Slovensku tím, že se správa budovala téměř na „zelené louce“, bylo možné podobný postup realizovat již od počátku.

Dalším důležitým faktorem byla pravděpodobná politicky motivovaná snaha dosadit na místa okresních náčelníků místní úředníky, nikoliv ty příšlé z Čech nebo Moravy. Skutečně 74 % (55) všech náčelníků z roku 1928 mělo v kvalifikačních tabulkách uvedenou slovenskou národnost a místo narození na Slovensku, pouze 12 % jich přišlo z Čech a 8 % z Moravy a byli klasifikováni jako Češi. Jeden náčelník narozený v tehdejší Rumunsku a jeden narozený v tehdejší

35 ŠUCHOVÁ. K problému unifikácie verejnej správy v predmníchovskej ČSR. In VALEN-
TA; VORÁČEK a HARNA, eds. *Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední
Evropě. Díl 1.* Praha 1999, s. 192.

36 KLEČACKÝ. Im Dienste des neuen Staates? Beamtenkarriere im Prozess des Aufbaus der
tschechoslowakischen Staatsverwaltung 1918 – 1920. In BECKER et al., eds. *Hofratsdämme-
rung? Verwaltung und ihr Personal in den Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie 1918
bis 1920.* Wien 2020, s. 148.

Polsku byli uvedeni jako Rusíni, jeden pocházející z Maďarska byl ovšem veden jako Slovák. Tento procentní podíl mezi okresní správní elitou byl vyšší, než bylo zastoupení slovenských úředníků např. v jednotlivých platových stupnicích: např. mezi rady politické správy (tedy těmi na pozicích u okresních úřadů i zemského úřadu v Bratislavě zařazenými do čtvrté platové stupnice), o nichž jsem získal data (celkem 108), bylo Slováků 62 %, Čechů z Čech 21 % a Čechů z Moravy 11 %. V platové stupnici o jeden stupeň nižší bylo již slovenských úředníků 71 %, Čechů 13, resp. 8 %, i tak ovšem méně než mezi okresními náčelníky. Z uvedených čísel lze odvodit, že podíl na Slovensku narozených úředníků stoupal u nižších platových stupnic, kde se nacházeli mladší úředníci, kteří nastoupili do služby teprve po vzniku Československa. Dalo se tak očekávat, že procentuálně podíl slovenských úředníků bude nadále stoupat. To dokazuje ostatně přehled z roku 1934, kdy bylo 62 okresních náčelníků z celkem 77 slovenské národnosti (tj. 81 %).³⁷

Snahu o dosazení slovenských úředníků lze dokumentovat i na vyjednávání mezi zástupci vedení zemského úřadu a prezidiem ministerstva vnitra, kdy nakonec řadu českých úředníků v čele okresů nahradili jejich slovenští kolegové (např. okresy Bratislava venkov, Brezno nad Hronom, Humenné, Nové Mesto nad Váhom, Topoľčany). Jelikož však zemský úřad neměl k dispozici dostatečný počet schopných a spolehlivých úředníků zároveň slovenské národnosti a odpovídajícího služebního postavení, musel nakonec sáhnout i k pouhým komisařům, kteří tak zastávali místa formálně vysoko nad jejich služebním stářím.³⁸

Příslušníci státního „československého“ národa tak plně ovládli politickou správu na Slovensku. Třebaže podle sčítání lidu z roku 1930 žilo v této zemi 72,1 % Čechoslováků, 17,6 % Maďarů a 4,5 % občanů německé národnosti, neměli národnostní menšiny mezi okresní správní elitou žádné zastoupení. Ani v Čechách nereflektovalo obsazení vedoucích míst při okresních úřadech národnostní poměry (podle sčítání z roku 1930: 67,2 % Čechoslováků a 32,4 Němců): mezi okresními hejtmany pracovalo 79 % úředníků české a 21 % úředníků německé národnosti. Jejich potencionální „nebezpečnost“ byla navíc cíleně neutralizována tím, že sloužili nezřídka v ryze českých venkovských okresech.³⁹

Obecně je třeba poznamenat, že při analýze služebních kariér úředníků slovenské politické správy není jednoduché vysledovat nějaké obecně platné principy platící pro jmenování některých a opominutí jiných při povyšování do vyšších hodností. Úředníci podobného věku a služebního stáří, srovnatelného vzdělání a objemu zkušeností dosahovali hodnostních tříd a platových stupnic

37 LIPTÁK. *Slovensko v 20. storočí*. Bratislava 2000, s. 133.

38 NA, f. PMV, sig. VI/O/5-1, ka. 326, č. j. 12901/1928, obsazení okresních úřadů na Slovensku.

39 KLEČACKÝ. *Poslušný vládce okresu. Okresní hejtman a proměny státní moci v Čechách v letech 1868–1938*. Praha 2021, s. 85-86.

v různých časech a nelze se tak ubránit dojmu, že do obecně platného kariérního rytmu musely nutně zasahovat vnější faktory. Jedním z nich se zdá být úřad ministra s plnou mocí pro správu Slovenska a po jeho zrušení detašované oddělení ministerstva vnitra v Bratislavě.⁴⁰ Úředníci přidělení k těmto speciálním úřadům postupovali rychleji než ostatní, podobně zvýhodněni byli i blízcí spolupracovníci županů a úředníci pověřeni personálními záležitostmi v jednotlivých župách. Bonusem pro rychlejší postup byla jistě služba v československé armádě, především v legiích a stejně tak i včasný přechod do československých státních služeb. Znevýhodněni tak byli úředníci bývalých magistrátů, kteří po jejich zrušení přecházeli do státní služby až v roce 1922 či ještě později.

Závěr

Organizační zákon představuje sice významný mezník v dějinách československé správy a v kariérách jednotlivých státních úředníků, jeho přijetí a následnou realizaci však nelze považovat za vyvrcholení úsilí o unifikaci veřejné správy v centralizovaném státě. Naopak, šlo spíše o jen jeden z řady předělů na cestě k postupnému sjednocení veřejného práva a jeho uplatňování prostřednictvím správních úřadů. V roce 1928 sice vznikly formou jednotné okresní či zemské úřady, obsahem činnosti a způsobem fungování však mezi dědičnými zeměmi a Slovenskem panovala celá řada zásadních odlišností, které se jen stěží dařilo odstraňovat. Personální limity, s nimiž se zemský úřad a ministerstvo na Slovensku musely v následujících letech potýkat, podvazovaly možnosti efektivní správy a nutily zemského prezidenta spíše reagovat na přicházející problémy než aktivně plánovat další rozvoj svěřené oblasti státní administrativy.

Jako jeden z výsledků správní reformy však můžeme vidět výraznou preferenci úředníků slovenské národnosti a slovenštiny na okresní úrovni. Všechny inspekční zprávy o stavu okresních úřadů byly bez výjimky zpracovány slovensky a zemskému úřadu a ministerstvu se při jmenování okresních náčelníků v červenci 1928 podařilo dosáhnout téměř tříčtvrtinového zastoupení Slováků, třebaže to bylo na úkor služebně starších úředníků, zkušenějších a zasloužilejších pracovníků a třebaže to relativizovalo pravidla služebního postupu, která byla běžná v dědičných zemích. V tomto postupu je podle mého názoru nutno spatřovat i jistou politickou objednávku. Organizační norma byla ostatně přijímána jako ústupek HSLS, která díky ní pro Slovensko vymohla administrativní „autonomii“, tedy podřízení celého slovenského území jednomu centrálnímu úřadu,

40 K postavení úřadu ministra s plnou mocí pro správu Slovenska srov. KRAJČOVIČOVÁ. Dva ťaživé problémy Úradu ministra s plnou mocou pre správu Slovenska po vzniku prvej ČSR. In ČAPLOVIČ a STANOVÁ, eds. *Slovensko v dejinách 20. storočia. Kapitoly k spoločenským a vojensko-politickým udalostiam. K 70. narodeninám PhDr. Mariána Hronského, DrSc.* Bratislava 2010, s. 89-102.

byť pouze II. instance. Součástí dohody, na jejímž základě hlinkovci vstoupili do vlády „panské koalice“ bylo, že i místo zemského (krajinského) prezidenta případně nominantovi strany, nebylo by proto překvapivé, kdyby podobné úvahy vedly rozhodující činitele i při výběru okresních náčelníků. Dostupné prameny, bohužel, neobsahují informace k možné politické afiliace jednotlivých úředníků, nicméně i samotná slovenská národnost mohla být pro slovenské politické strany klíčovým faktorem rozhodujícím, který z možných kandidátů získá vedoucí místo při okresním úřadu.

Zároveň se ukazuje, že časté reformy struktury a fungování veřejné správy na Slovensku spojené s personálními změnami vedly ke kritickým systémovým chybám. Nedostatečná kontrola výkonu státní moci na lokální úrovni společně s dosazením mladých, nezkušených a nedostatečně prověřených a vychovaných úředníků na vedoucí místa způsobily, že se zemský úřad musel potýkat s relativně vysokým počtem disciplinárních řízení a nerespektování zákonných norem a vnitřních pravidel ze strany okresních náčelníků. Neefektivní a nezřídka až nezákonný postup okresních úředníků musel nutně škodit obrazu československého státu garantujícího moderní, demokratickou a zákonnou veřejnou správu a podryvat tak důvěru občanů ve vládu a státní zřízení. Bude však předmětem dalšího výzkumu, do jaké míry se toto dařilo v průběhu 30. let napravit a zda a jak politické vlivy případně dále formovaly personální změny na vedoucích místech jak zemské, tak okresní úrovně.

O autorovi / About the author

PhDr. Martin Klečacký, Ph.D.

Masarykův ústav a Archiv AV ČR, v. v. i.

Gabčíkova 2362/10, 182 00 Praha 8

Česká republika

e-mail: klecacky@mua.cas.cz

<https://orcid.org/0000-0002-4192-8513>

<https://www.webofscience.com/wos/author/record/AGI-1013-2022>

<https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=56398485300>

Zoznam použitých prameňov a literatúry / List of references and literature

Primárne zdroje / Primary sources

Archívy a archívne pramene / Archives and Archives sources

Národní archiv, Praha, fond Ministerstvo vnitra I – prezidium.

Edície prameňov a publikované pramene / Source editions and Published editions

- ČULEN, Konštantín. *Češi a Slováci v štátných službách ČSR*. Bratislava: Vedecký ústav pre zahraničných Slovákov, 1944.
- Statistický lexikon obcí v zemi České: úřední seznam míst podle zákona ze dne 14. dubna 1920, čís. 266 Sb. zák. a nař., vydán ministerstvem vnitra a Státním úřadem statistickým na základě výsledků sčítání lidu z 1. prosince 1930*. Praha: Orbis, 1934.
- Štatistický lexikon obcí v krajine Slovenskej: úradný soznam miest podľa zákona zo 14. apríla 1920, čís. 266 Sb. zák. a nar.* Praha: Orbis, 1936.

Dobový tisk

- Novelizovanie lesného zákona. In *Slovák*, 1940, roč. 22, č. 73 (28. 3. 1940), s. 10.
- Podvody při veřejných stavbách na Slovensku. In *Lidové noviny*, 1932, roč. 40, č. 185 (11. 4. 1932), s. 2.

Sekundárne zdroje / Secondary sources

Monografie a zborníky ako celok / Monographs

- HYE, Hans Peter. *Das politische System in der Habsburgermonarchie. Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation*. Praha: Karolinum, 1998.
- KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře první republiky. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha: Libri, 2000.
- KLEČACKÝ, Martin. *Poslušný vládce okresu. Okresní hejtman a proměny státní moci v Čechách v letech 1868–1938*. Praha: NLN; Masarykův ústav a Archiv AV ČR, 2021.
- KLEČACKÝ, Martin et al. *Slovník představitelů politické správy v Čechách v letech 1849–1918*. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR; Národní archiv, 2020.
- LIPSCHER, Ladislav. *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918 – 1938*. Bratislava: Vydav. Slovenskej akademie vied, 1966.
- LIPTÁK, Lubomír. *Slovensko v 20. storočí*. Bratislava: Kalligram, 2000.
- SCHELLE, Karel. *Vývoj správy v předválečném Československu. Část 1. 1918–1927; Část 2. 1928–1939*. Brno: Masarykova univerzita, 1991.

Studie a články v časopisech a sbornících, kapitoly v kolektivních monografiích / Articles in Journals, Chapters in Monographs

- BARANY, George. Ungarns Verwaltung: 1848–1918. In WANDRUSZKA, Adam a URBANITSCH, Peter, eds. *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band II Verwaltung und Rechtswesen*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975, s. 306–468.
- DONČOVÁ, Angelika. Problematika včleňovania južných oblastí Slovenska do ČSR na príklade územia okresu Veľký Krtíš. In *Acta historica neosoliensia*, 2006, roč. 9, s. 124–131.
- FIEDLER, František. Krajské zřízení v Čechách. In TOBOLKA, Zdeněk Václav, ed. *Česká politika. Díl druhý, část druhá. Správa mocnářství rakousko-uherského*. Praha: Jan Laichter, 1907, s. 375–391.
- KÁRNÍK, Zdeněk. Počátek československé krize a její odklad. Prozatímní vláda (duben – červen 1920). In WOLF, Vladimír, ed. *Jaroslav Šůla. Sborník příspěvků k šedesátinám*. Hradec Králové: Historický klub, 1998, s. 111–172.
- KÁRNÍK, Zdeněk. Volby na jaře 1920. Československo na cestě od národně revoluční diktatury k parlamentní demokracii. In PECKA, Jindřich, ed. *Acta contemporanea. K pětadesátinám Viléma Prečana*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1998, s. 95–131.

- KLEČÁČKÝ, Martin. Im Dienste des neuen Staates? Beamtenkarriere im Prozess des Aufbaus der tschechoslowakischen Staatsverwaltung 1918–1920. In BECKER, Peter et al., eds. *Hofratsdämmerung? Verwaltung und ihr Personal in den Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie 1918 bis 1920*. Wien: Böhlau Verlag, 2020, s. 137-153.
- KOCÍCH, Miroslav. Úvahy o správní reformě a o zavedení župního zřízení v buržoazním Československu. In *Slezský sborník*, 1986, roč. 84, č. 1, s. 13-32.
- KOZÁK, Vratislav. Rakouské úřednictvo v Bosně a Hercegovině v druhé polovině 19. století. In KLEČÁČKÝ, Martin, ed. *Úředník sluhou mnoha pánů? Nacionalizace a politizace veřejné správy ve střední Evropě 1848–1948*. Praha: Centrum středoevropských studií, 2018, s. 98-111.
- KRAJČOVIČOVÁ, Natália. Českí zamestnanci v štátnych službách na Slovensku v prvých rokoch po vzniku Československa. In VALENTA, Jaroslav; VORÁČEK, Emil a HARNA, Josef, eds. *Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední Evropě. Díl 1*. Praha: Historický ústav AV ČR, 1999, s. 179-183.
- KRAJČOVIČOVÁ, Natália. Dva ťaživé problémy Úradu ministra s plnou mocou pre správu Slovenska po vzniku prvej ČSR. In ČAPLOVIČ, Miloslav a STANOVÁ, Mária, eds. *Slovensko v dejinách 20. storočia. Kapitoly k spoločenským a vojensko-politickým udalostiam. K 70. narodeninám PhDr. Mariána Hronského, DrSc.* Bratislava: Vojenský historický ústav, 2010, s. 89-102.
- KRAJČOVIČOVÁ, Natália. Župný zväz a úsilie o jeho vytvorenie v rokoch 1920 – 1926. In *Historický časopis*, 1993, roč. 41, č. 4, s. 379-393.
- LAŠTOVKA, Karel. Dějiny organizace politické správy v Československé republice. In HÁCHA, Emil et al., eds. *Slovník veřejného práva československého. Svazek 1*. Brno: Polygrafia, 1929, s. 345-360.
- PENCÁK, Marcel. Cesta k uzákonění zemského zřízení v roce 1927. In *Český časopis historický*, 2006, roč. 104, č. 4, s. 821-870.
- RUMPLER, Helmut. „Die Weltgeschichte ist das Kreisgericht.“ Die Kreisverfassung als Alternative zum historischen Staatsrecht? In *Střed. Časopis pro mezioborová studia střední Evropy 19. a 20. století*, 2016, roč. 8, č. 1, s. 28-75.
- ŠOUŠA ml., Jiří. Unifikace a jednokolejnost, dva pilíře snah o reformu veřejné správy v letech 1918–1938. In MALÝ, Karel a SOUKUP, Ladislav, eds. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě. Sv. 2*. Praha: Karolinum, 2010, s. 877-916.
- ŠUCHOVÁ, Xénia. K problémom unifikácie verejnej správy v predmníchovskej ČSR. In VALENTA, Jaroslav; VORÁČEK, Emil a HARNA, Josef, eds. *Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední Evropě. Díl 1*. Praha: Historický ústav AV ČR, 1999, s. 188-193.
- ŠUCHOVÁ, Xénia. Problémy organizácie politickej správy na Slovensku v predmníchovskej republike. In ZEMKO, Milan a BYSTRICKÝ, Valerián, eds. *Slovensko v Československu (1918 – 1939)*. Bratislava: Veda, 2004, s. 95-122.
- ŠUCHOVÁ, Xénia. Zavedenie krajinského zriadenia na Slovensku roku 1928. Kompetencie a prvé rozpočty. In *Historický časopis*, 1997, roč. 45, č. 3, s. 487-509.