

INFORMACE

Lukáš Králík

Podkarpatská Rus a publikace právních předpisů

Úvod

Součástí našeho právního řádu mohou být i v dnešní době předpisy přijímané zemskými sněmy či jinými zemskými orgány a předpisy vyhlášené ve sbírkách vydávaných pro jednotlivé části státu z období před rokem 1918 i po něm.

Jednotlivé země českého státu po zavedení principu formální publikace setrvaly v tradici vydávání vlastních zemských sbírek předpisů, kde byly vyhlášovány přijaté zemské zákony zákonodárnými sněmy, podzákonné zemské předpisy či další předpisy ústředních orgánů a jiné akty rozdílných subjektů.

Také po roce 1918, kdy došlo ke zrušení zákonodárné pravomoci zemských sněmů, zvláštní zemské sbírky předpisů stále vycházely. Na nově připojených územích po vzniku republiky vznikly obdobné nové lokální sbírky předpisů, které kopírovaly původní tradici vyhlášení předpisů na provinciální úrovni v rámci monarchie.

Území Podkarpatské Rusi bylo po určité období součástí československé republiky a z tohoto důvodu může být podnětné se zaměřit na počátky, vývoj i ukončení publikace právních předpisů v úředních sbírkách vztahujících se na tuto část státu. Nově připojené území hrálo v rámci systému publikace právních předpisů po vzniku republiky specifickou roli, neboť mělo formálně na ústavní úrovni garantováno právo autonomie a s ním spojené pravomoci vydávat předpisy ve své zvláštní sbírce předpisů.

Situace po roce 1918

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 byl v praxi recipován i princip vyhlášení právních předpisů v rámci jednotlivých zemských sbírek. I v tomto ohledu se vycházelo ze zásad recepční normy.¹⁾ Dále pokračovalo vydávání sbírek pro zemi českou, moravskou i slezskou a k nim se později přidaly sbírky slovenská a podkarpatskoruská. Kontinuita byla tak doslovná, že zemské sbírky byly vydávány pouze pod mírně revidovanými názvy stále

¹⁾ Čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

jako zemské zákoníky až do roku 1928, poté byly přejmenovány na zemské věstníky.²⁾

Je třeba zdůraznit, že od března roku 1920, kdy počala účinnost nové ústavy, výslovně zanikla zákonodárná moc zemských sněmů.³⁾ Původní zemské zákoníky si podržely své pojmenování a formu, dokud v návaznosti na novou ústavu neproběhly formální změny. Na ústavní či zákonné úrovni nebylo v tomto období možno dohledat zmocnění k vydávání zemských předpisů (resp. aktů zemských zastupitelstev).

Na samotném území nově připojené Podkarpatské Rusi však byla situace mnohem komplikovanější. Celá oblast do té doby historicky spadala pod uherský stát a neměla žádné vazby k českým zemím, ale dokonce se nedalo dohledat ani minimální propojení s územím Slovenska.⁴⁾ I s ohledem na tuto skutečnost se po připojení (ale i v pozdější době první republiky) objevovaly a stále vracely názory, které hovořily pouze o dočasném stavu tohoto svazku.⁵⁾ Značnou nepřehlednost poměrů dokládají i tehdejší odborné teze, podle kterých nebylo možno v prvotní fázi odborně rozhodovat o správě tohoto území, neboť nebyla k dispozici žádná oficiální data či statistiky a uherským statistikám se nedalo důvěřovat.⁶⁾

Nepřehlednost poměrů se projevovala i v debatách o určení úředního jazyka, kdy nebylo shody dokonce ani o tom, kolik obyvatel hovoří jakými jazyky či dialekty⁷⁾ nebo jak se mají obyvatelé území vůbec nazývat.⁸⁾

Jazyková otázka byla obecně na tomto území velmi citlivým problémem. Nepanovalo shody téměř na ničem, od názvu území či obyvatel, až po úřední jazyk. I podle jazykového zákona z roku 1920 byla stanovena výjimka pro území Podkarpatské Rusi ze státního (oficiálního) jazyka československého.⁹⁾ Úřední jazyk měl být stanoven v souladu se Saint-Germainskou smlouvou až nově zvoleným zemským sněmem, resp. úkolem sněmu bylo, „aby upravit otázku jazykovou pro toto území způsobem slučitelným s jednotností státu československého“.¹⁰⁾

²⁾ K tématu zemských věstníků také KRÁLÍK, L. *Zemské věstníky a vznik republiky*. In: VOJÁČEK, L., TAUCHEN, J. (eds). *III. česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 131-142.

³⁾ § 7 odst. 1 ústavního zákona č. 121/1920 Sb. z. a n.

⁴⁾ Viz také např. KROFTA, K. *Podkarpatská Rus a Československo. II. vydání*. Praha: Česká expedice, 1995. *Podkarpatská Rus*, s. 7.

⁵⁾ Např. RAUŠER, A. *Připojení Podkarpatské Rusi k Československé republice*. In: ZATLOUKAL, J. (ed.) *Podkarpatská Rus: Sborník hospodářského, kulturního a politického poznání Podkarpatské Rusi*. Bratislava: Podkarpatoruské nakladatelství Josef Stejskal „Náš východ“, 1936, s. 71. Obdobně také KADLEC, K. *Podkarpatská Rus*. Praha: Státovědecká společnost, 1920, s. 26.

⁶⁾ Viz HORA, A. *Podkarpatská Rus*. Praha: Propagační knihovna Československého cizineckého úřadu, 1919, s. 4.

⁷⁾ Viz např. KADLEC (1919), s. 27.

⁸⁾ Viz např. HORA (1919), s. 6.

⁹⁾ Viz § 1 zákona ze dne 29. února 1920, č. 122/1920 Sb. z. a n., podle § 129 ústavní listiny, jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé (jazykový zákon).

Pokud tato úprava nebude provedena, mělo být užito jazykového zákona, avšak s ohledem na zvláštní poměry na území.

Na podzákonné úrovni byl tento zákon prováděn vládním nařízením, které podrobně stanovovalo jazyková pravidla pro jednotlivé úřady.¹¹⁾ Do doby, než bude upravena otázka jazyková pro Podkarpatskou Rus jejím sněmem, mělo toto nařízení platit i pro ni. Podání a jejich projednání či vyřizování při všech soudech, úřadech a orgánech bylo možno činit jazykem ruským (maloruským). Stejným jazykem, vedle státního jazyka (československý), měly být označovány úřední budovy a vydávány úřední vyhlášky. Ve schůzích a poradách mělo být vždy možno tohoto jazyka užívat a návrhy a podněty v tomto jazyku učiněné se musely stát předmětem jednání.

Ústavní postavení Podkarpatské Rusi a plánovaná autonomie

Prozatímní ústava z roku 1918 přiznala Národnímu shromáždění výkon zákonodárné pravomoci „pro celý stát i jeho jednotlivé části“, ¹²⁾ což výmluvně naznačovalo, že se tento sbor nehodlá dělit o pravomoci se zemskými sněmy. Moc výkonná a nařizovací měla patřit pouze vládě. Územní dělení nebylo v této ústavě upraveno vůbec.

Nová republiková ústava z roku 1920 potvrdila, že nedílnou součástí československého státu je samosprávné území Podkarpatské Rusi, které mělo dostat nejširší autonomii „slučitelnou s jednotností republiky Československé“. ¹³⁾ Právním základem pro tento nárok bylo ustanovení mezinárodní smlouvy, resp. dobrovolné připojení podle smlouvy mezi hlavními a přidruženými mocnostmi a Československou republikou v Saint Germain-en-Laye ze dne 10. září 1919, kde byla tato autonomie přislíbena ze strany nového státu. ¹⁴⁾ Připojení území potvrdila i Trianonská smlouva s Maďarskem z roku 1920.

V čele Podkarpatské Rusi stanul guvernér jmenovaný prezidentem Československé republiky na návrh vlády, který byl odpovědný sněmu Podkarpatské Rusi. ¹⁵⁾ Funkcionáři Podkarpatské Rusi měli být podle možnosti vybíráni z jejího obyvatelstva. Zákon Národního shromáždění, který měl určit hranice Podkarpatské Rusi, tvořil součást ústavní listiny. Jako úřední pojmenování celého území byl stanoven název „Podkarpatská Rus“. ¹⁶⁾

Ústava také výslovně stanovila právo Podkarpatské Rusi mít vlastní sněm,

¹⁰⁾ § 6 jazykového zákona.

¹¹⁾ Čl. 100 vládního nařízení ze dne 3. února 1926 č. 17/1926 Sb. z. a n., jímž se provádí ústavní zákon jazykový.

¹²⁾ § 4 zák. č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě, ze dne 13. 11. 1918 (účinná od 14. 11. 1918).

¹³⁾ § 3 odst. 2 ústavy, ústavní zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., účinný od 6. 3. 1920 („ústava 1920“).

¹⁴⁾ Viz čl. 10 Smlouvy ze Saint-Germain, který zněl: „Československo se zavazuje, že zřídí území Rusínů jihokarpatských v hranicích, určených čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými, v rámci státu československého jako samosprávnou jednotku, která bude vybavena nejširší samosprávou slučitelnou s jednotností státu československého.“

¹⁵⁾ § 3 odst. 6 ústavy 1920.

který si volí předsednictvo.¹⁷⁾ Sněm Podkarpatské Rusi byl příslušný usnášet se o zákonech ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských, místní správy, jakož i v jiných věcech, které by na něj přenesly zákony Československé republiky. Zákony usnesené sněmem Podkarpatské Rusi potřebovaly ke své platnosti kontrasignaci prezidenta republiky s guvernérem a měly se vyhlášovat ve „zvláštní sbírce“, projeví-li prezident republiky s nimi souhlas svým podpisem s kontrasignací guvernéra.¹⁸⁾ Na rozdíl od jiného výslovného ustanovení o zániku zákonodárné pravomoci zemských sněmů je patrná plánovaná autonomie tohoto území, která mu poskytovala i výjimku ohledně vydávání zemských předpisů na zákonné úrovni. Důvodů, proč plánovaná autonomie nakonec v praxi nebyla provedena, bylo více, ale jedním z veřejně přiznaných důvodů byla i obava, aby veškeré politické a volené funkce nezískali menšinová Maďaři a Židé na úkor negramotných Rusínů.¹⁹⁾

Prozatímní správa území Podkarpatské Rusi

Po formálním připojení zůstalo původní rozdělení území na župy (s županem v čele), které se dělily na služnovské okresy v čele s hlavními služnými. Státní správu vykonával župan a volené župní zastupitelstvo, které jmenovalo župní úředníky. Posléze byla župní zastupitelstva rozpuštěna, dosazení noví župani, fakticky pouze v jediné župě, a ve zbytku byli dosazení dočasní župní správci podřízeni vedoucímu civilní správy.

Veškerou správu území prováděla tzv. civilní správa, která byla zřízena k 1. srpnu 1919. V jejím čele stál Úřad civilní správy (vedený administrátorem), který sestával z prezidia a jednotlivých referátů, čímž byl kopírován vnitřní organizační systém ústředních ministerských úřadů.²⁰⁾

Provizorní úpravu zavedl v listopadu 1919 generální statut pro organizaci a administraci Podkarpatské Rusi.²¹⁾ Tento předpis byl „podaný“ po předchozích poradách s čelnými občany a představiteli lidu. Ve svém prvním odstavci citoval smlouvu ze Saint-Germain, kdy rusínští poslanci nemohli hlasovat v československém parlamentu o otázkách příslušejících rusínskému sněmu. V rámci druhého odstavce se určovala územní hranice podle usnesení teritoriální komise v Paříži a ve třetím byl řešen jazyk a název území. Název měl být

¹⁶⁾ Oběžník ministerstva vnitra ze dne 25. dubna 1920 č. 8087/pr. (Věstník min. vnitra, II, s. 183).

¹⁷⁾ § 3 odst. 3 ústavy 1920.

¹⁸⁾ § 3 odst. 4 ústavy 1920.

¹⁹⁾ Viz např. BENEŠ, E. Podkarpatská Rus s hlediska zahraničně-politického.

In: ZATLOUKAL, J. (ed.) *Podkarpatská Rus*, s. 18. Ostatně i ohledně údajů o negramotnosti se uváděly velmi odlišné údaje, od 98 % negramotných viz HORA (1919), s. 6, až po 11 % gramotných viz KADLEC (1919), s. 19.

²⁰⁾ RYCHLÍK, J., RYCHLÍKOVÁ, M. *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918-46*. Praha: Vyšehrad, 2016, s. 55-57.

²¹⁾ Nepublikovaný předpis č. 26.536/1919 m. r. ze dne 7. listopadu 1919, přijatý vládou a vyhlášený dne 18. listopadu 1919 vedoucím civilní správy a vojenské správy.

používán historický, a to „Podkarpatská Rus“ nebo „Rusínsko“, dokud nebude nově ustanoveným zemským sněmem určen úřední název. Čtvrtý odstavec statutu upravoval organizační základy prozatímní správní organizace.

Zřízena byla funkce „administrátora země“ (namísto guvernéra), kterého prozatímně ustavila vláda, jako vedoucího výkonné moci s oficiálním titulem „náčelník politické správy“, který měl za úkol přípravu autonomního uspořádání.²²⁾

Jako poradní sbor bylo vládou jmenováno zatímni Rusínské autonomní direktorium. Jeho působnost spočívala v zákonodárství a ve správě věcí spadajících do působnosti příštího sněmu zemského. Jeho poradní činnost se vztahovala také na jmenování či odvolávání všech úředníků a zaměstnanců vykonávajících exekutivu a správu. Tito úředníci byli jmenováni administrátorem a byli mu odpovědní a podřízeni. Neshodli-li se administrátor s direktoriem v některé věci, rozhodoval prezident republiky nebo jím pověřená osoba.

Původní generální statut byl novelizován novým „prozatímním statutem“ z roku 1920, který byl prováděcím předpisem zmocnění vyplývajícího ze zvláštního autonomního postavení, plynoucího z nové ústavy.²³⁾

V čele Podkarpatské Rusi stanul nově prozatímní guvernéř jmenovaný prezidentem na návrh vlády, a to pouze po dobu, než se ustaví místní sněm. Do působnosti guvernéra příslušelo zastupovat Podkarpatskou Rus při jednáních s vládou, nařizovat jednání guberniální rady, podepisovat nařízení a výnosy normativní povahy vydávané civilní správou pro celé území Podkarpatské Rusi. Dále mohl jmenovat zaměstnance z oboru církevní a místní správy, pokud jmenování (nebo volba) nespádalo do pravomoci prezidenta republiky, vlády republiky nebo autonomních činitelů. Mimo to mohl guvernéř také jmenovat soudce a státní úředníky, kromě zaměstnanců úřadů, které nepodléhaly civilní správě, jako např. úřady celní, poštovní či železniční. Jako vedoucí civilní správy měl právo vyžádat si ústní nebo písemné zprávy od viceguvernéra či jeho prostřednictvím od jednotlivých referentů. Civilní správa měla povinnost sdělit guvernérovi všechna zamýšlená závažnější vládní opatření, zejména byla-li povahy politické.²⁴⁾

Guvernéra zastupoval viceguvernéř, který řídil referenty civilní i referenty ústavů civilní správě přiřčených a podřízených. Navíc zprostředkovával styk mezi těmito úřady a vládou. Spolupodepisoval úřední akty guvernérovy, případně pokud nebylo docíleno shody mezi guvernérem a viceguvernérem, před-

²²⁾ Viz heslo Podkarpatská Rus, In: HÁCHA, E., WEYR, F., HOETZEL, J. a LAŠTOVKA, K. (eds). *Slovník veřejného práva československého. Svazek III. P až Ř*. Brno: Polygrafia, 1934, s. 313-317.

²³⁾ Nařízení vlády republiky Československé ze dne 26. dubna 1920, č. 356/1920 Sb. z. a n. o změně generálního statutu Podkarpatské Rusi („prozatímní statut“).

²⁴⁾ Sídlo guvernéra a civilní správy se nacházelo v Užhorodu, a to nejdříve v bývalém Župním domě na Žatkovičově náměstí (1919-22), později v nové budově na Švehlově ulici (1922-36) a nakonec v nové vládní budově na Beskidově náměstí v nově postavené vládní čtvrti Malé Galago, nazývané „Užhorodské Dejvice“ (1936-38).

ložila se daná věc k rozhodnutí vlády. Guvernér měl právo zastavit opatření viceguvernéra, o kterých se domníval, že odporují ústavě nebo jiným zákonům či poškozují zájem Podkarpatské Rusi.²⁵⁾

Dalším nově zřízeným politickým orgánem se stala guberniální rada. Skládala se z guvernéra, jako předsedy, a viceguvernéra, jakožto místopředsedy, z 10 členů volených a 4 členů jmenovaných vládou. Členem guberniální rady mohla být zvolena nebo ustanovena osoba, které příslušelo právo volit do poslanecké sněmovny Národního shromáždění, pokud dosáhla 26 let. Členství v radě guberniální se pozbývalo ztrátou volitelnosti. Čtyři členy guberniální rady jmenovala vláda na návrh guvernéra. Sídlem guberniální rady se stal Užhorod. Rada se scházela na pozvání guvernéra alespoň jednou za měsíc.²⁶⁾

Jednání guberniální rady řídil guvernér a v jeho zaneprázdnění viceguvernér. Schůze guberniální rady byly neveřejné. Pro platnost usnesení byla potřeba nadpoloviční většina přítomných členů. Předseda se hlasování neúčastnil, pouze v případě rovnosti hlasů rozhodoval svým hlasem.

Guberniální rada byla příslušná jednat o všech věcech týkajících se Podkarpatské Rusi, které jí byly předloženy k vyjádření vládou, guvernérem nebo viceguvernérem. Radě měla být předkládána všechna nařízení a výnosy normativní povahy civilní správy Podkarpatské Rusi. V naléhavých případech mohla být však vydána nařízení nebo výnos normativní povahy i před slyšením rady. Poté musely být tyto akty alespoň předloženy guberniální radě k vyjádření dodatečně. Vláda mohla guberniální radu rozpustit nebo zbavit funkce jednotlivé členy, kteří své povinnosti zanedbávali.

Ustanovením guberniální rady podle tohoto prozatímního statutu zanikla působnost dosavadního direktoria a administrátora. Působnost civilní správy odpovídala obdobným kompetencím ústředních správních úřadů. Daná působnost se netýkala jen věcí vyhrazených budoucímu sněmu podkarpatskému, ale vztahovala se na všechny věci týkající se daného území.²⁷⁾ Státní úředníci, kteří obstarávali správu v župních a služnovských úřadech, podléhali předpisům platným pro státní úředníky.

Nové uspořádání veřejné správy

Zásadní změny do veřejné správy měl přinést zákon o zřízení župních a okresních úřadů z roku 1920 („župní zákon“).²⁸⁾ Přinášel především změny do vnitřního uspořádání státu, a to na zemské, resp. samosprávné úrovni. Původní země (česká, moravská a slezská) jako samosprávné právnické osoby měly být zrušeny, resp. „pominuty.“²⁹⁾

²⁵⁾ § 3 nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n.

²⁶⁾ § 4 nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n.

²⁷⁾ Viz § 13 ústavy 1920.

²⁸⁾ Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů („župní zákon“) ze dne 29. února 1920, účinný od 1. 3. 1920.

Vnitřní správu státu měly obstarávat na nižší úrovni župní úřady a jim podřízené okresní úřady. Okresní úřady měly vykonávat vnitřní správu, která dříve příslušela okresním hejtmanstvím. Župní úřady zase měly přebrat vnitřní správu, která předtím příslušela zemským politickým správám, zemským sněmům a zemským výborům. Samosprávnou funkci mělo vykonávat župní zastupitelstvo (jehož předsedou byl župan), které volilo stálý župní výbor. Dále byly zřízeny orgány jako např. župní komise.

Příslušnost administrativních úřadů na území Podkarpatské Rusi upravovalo prozatímně podle ústavního zmocnění²⁹⁾ zvláštní vládní nařízení,³¹⁾ a to až do přijetí definitivní zákonné úpravy. Působnost, kterou měli dosud municipální výbor, vrchní župan a místožupan, se přenášela na župana (správce župního úřadu). Působnost správního výboru župy v případech, ve kterých rozhodoval dosud v první stolici místožupan a v druhé stolici správní výbor župy, se přenášela na civilní správu Podkarpatské Rusi. Ve všech ostatních případech, ve kterých rozhodoval správní výbor dosud v druhé stolici, se přenášela působnost nově na župana (správce župního úřadu).

Nový župní zákon nakonec nenabyl účinnost pro území českých zemí, pouze byly zavedeny nové úřady na župní úrovni na Slovensku a specifické postavení dostala civilní správa Podkarpatské Rusi, kde do roku 1928 fungovaly také župy, které byly pak nahrazeny okresy.³²⁾

Vzhledem k tomu, že původní župní zákon z roku 1920 nenabyl úplné účinnosti, došlo již roku 1928 k zásadní změně v organizaci politické správy. Zákonem o organizaci politické správy z roku 1928 byly formálně zrušeny župy a župní úřady.³³⁾ Opětovně byly potvrzeny zemské správní obvody. Nově byla kromě země České spojena Morava a Slezsko do země Moravskoslezské. Zřízení byly dále země Slovenská a země Podkarpatskoruská.

Zemské úřady měly vykonávat vnitřní správu. Práva, která dříve příslušela zemskému sněmu, vykonávalo nově zemské zastupitelstvo a pravomoci, které vykonával zemský správní výbor (komise) nyní náležely zemskému výboru. V každém správním obvodu řízeném zemským výborem se zřídilo zemské (státní) zastupitelstvo.

Práva, jež podle platných předpisů příslušela v Čechách, na Moravě a ve Slezsku zemskému sněmu ohledně veřejnoprávních zájmových korporací,

²⁹⁾ § 9 župního zákona.

³⁰⁾ § 3 odst. 8 ústavy 1920.

³¹⁾ Vládní nařízení č. 113/1923 Sb. z. a n., jímž mění se prozatím až do definitivní úpravy zákonem příslušnost administrativních úřadů v Podkarpatské Rusi (účinné od 13. 6. 1923 do konce roku 1945).

³²⁾ Župa Užhorodská (sídlo Užhorod), župa Mukačevská (Mukačevo) a župa Marmarošská (Chust).

³³⁾ Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, který novelizoval župní zákon (účinný od 1. 7. 1928).

měla zemská komise. U ostatních ústavů a podniků vykonávalo tuto pravomoc příslušné zemské zastupitelstvo.

Poměry na Podkarpatské Rusi byly nově speciálně upraveny vládním nařízením z června 1928.³⁴⁾ Záležitosti, které doposud příslušely župnímu správnímu výboru a které obstarával župan, svěřily se státním zastupitelstvům (vedoucím okresních soudů), hlavnímu státnímu zastupitelstvu a ministerstvu spravedlnosti. Působnost státních stavebních úřadů, státních lesních úřadů a dalších úřadů na státní úrovni se přenesla na zemský úřad, v některých případech na okresní úřady.

Vznik úřední sbírky pro Podkarpatskou Rus

Na úrovni zákonně nebyla stanovena žádná úprava vydávání zemských předpisů či sbírek.³⁵⁾ Až sbírka zákonů upravená v roce 1938 počítala se zvláštními nařízeními vlády a nařízeními všeobecné povahy státních ústředních úřadů a úřadů pro obvod zemí České nebo Moravskoslezské, Slovenské zemské vlády či vlády Podkarpatské Rusi.³⁶⁾

Zvláštní zákonně zmocnění pro vydávání zemských sbírek (včetně té Podkarpatskoruské) sice není dohledatelné, ale na ústavní úrovni lze takové zmocnění pro území Podkarpatské Rusi najít, neboť ústava z roku 1920 deklarovala, že zákony přijaté sněmem Podkarpatské Rusi, projeví-li prezident republiky s nimi souhlas svým podpisem, „vyhlašují se ve zvláštní sbírce“ a podepisuje je také guvernér.³⁷⁾

Župní zákon obsahoval specifická ustanovení týkající se přijímání vlastních předpisů na úrovni žup. Župní zastupitelstvo mělo pro svůj obvod vydávat podrobnější předpisy k zákonům Národního shromáždění, pokud vláda podle zákona k tomu župní zastupitelstvo zmocnila. Zastupitelstvo mohlo také vydávat v mezích zákonů a nařízení statuty na úpravu záležitostí ústavů a zařízení, jež ve své působnosti zřídilo nebo spravovalo. Dále také mohlo stanovit v mezích zákonů a nařízení podrobnější předpisy o správě jmění obcí, okresů a žup, jejich podniků a ústavů, a o provádění dozoru.³⁸⁾ Předpisy přijaté župními zastupitelstvy vyžadovaly ke své platnosti potvrzení ministerstva vnitra v dohodě s příslušnými ministerstvy. Pokládaly se za potvrzené, jestliže ministerstvo vnitra do tří měsíců po tom, co mu byly předloženy, nevyjádřilo nesouhlas,³⁹⁾ měly se vyhlášovat v župním úředním listu a nabývat působnosti patnáctým dnem po vyhlášení.

³⁴⁾ Vládní nařízení ze dne 28. června 1928, č. 95/1928 Sb. z. a n., o přesunu působnosti politických a některých státních odborných úřadů na Podkarpatské Rusi (účinné od 1. 7. 1928).

³⁵⁾ Nebyla ani žádná zmínka o zemských předpisech či sbírkách v prvním publikačním zákoně č. 1/1918 Sb. z. a n., ani v zákoně č. 139/1919 Sb. či dekretu prezidenta č. 19/1945 Sb. II.

³⁶⁾ § 2 zákona č. 392/1938 Sb. z. a n., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské.

³⁷⁾ § 3 odst. 4 ústavy 1920.

³⁸⁾ § 56 župního zákona.

³⁹⁾ § 57 župního zákona.

Později, s ohledem na nové uspořádání veřejné správy a samosprávného rozdělení státu v roce 1928, bylo na zákonné úrovni deklarováno, že všeobecné právní předpisy, jakož i právní předpisy v jednotlivých zemích nebo župách, měly zůstat v platnosti⁴⁰⁾ a na místo dosavadních zemských zákoníků a župních úředních věstníků (listů) nastoupily Zemské věstníky. Podrobnosti mělo určit ministerstvo vnitra.

Úřední noviny

První ročník zemské sbírky pod názvem *Úřední noviny* (od ročníku 1924 doplněn název o slova „*civ. správy Podkarpatské Rusi v Užhorodě*“) vyšel roku 1920 s číslem 1 datovaným ke dni 18. února 1920.⁴¹⁾ Celkově v tomto prvním ročníku bylo vydáno 11 čísel.⁴²⁾

V souvislosti s reformou veřejné správy v roce 1928, pozměněným systémem zemského uspořádání (a vznikem další sbírky předpisů pro Podkarpatskou Rus) byl název sbírky pozměněn od ročníku 1929 na *Úřední noviny zemského úřadu pro zemi Podkarpatskoruskou v Užhorodě*.

Pokud se blíže podíváme na obsah konkrétních ročníků, shledáme, že ve většině případů byly v rámci sbírky publikovány vyhlášky nebo nařízení zemského prezidenta, dále vyhlášky zemského úřadu, v obou případech podepisované zemským prezidentem či jeho zástupcem. V některých případech byly vydávány vyhlášky okresních úřadů podepsané okresním hejtmanem. Často byly také jménem zemského prezidenta vyhlášeny veřejné soutěže zemského úřadu, obvodních notářství, ředitelství drah, presidií vrchních soudů,⁴³⁾ národních ministerstev a jiných orgánů veřejné správy a také pronájmy, např. honiteb, hotelů, rybolovů a jiných nemovitostí ve vlastnictví státu.⁴⁴⁾ Dále byla otiskována zvláštní umořovací řízení a zastavení činností konkrétních spolků.⁴⁵⁾ Občasné byla otiskována i předvolání k soudnímu jednání⁴⁶⁾ či pozvání na valnou hromadu.⁴⁷⁾ Ve zvláštní části na konci jednotlivých čísel se otiskovaly tzv. konfiskace, což byly výroky z rozsudků v tiskových věcech zakazující rozšiřování určitých periodik,⁴⁸⁾ nebo výtahy z dražebních oznámení.⁴⁹⁾ Výjimečně byly také

⁴⁰⁾ Hlava druhá, odstavec 3 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n.

⁴¹⁾ Administrace spolu s tiskem náležela Státní tiskárně v Užhorodě, redakce patřila k Civilní správě v Užhorodě a prvním šéfredaktorem se stal JUDr. Oldřich Šroněk. Ročníky vycházely po jednotlivých číslech (částkách).

⁴²⁾ Průměr vydaných čísel se zpočátku pohyboval okolo 17 čísel za ročník, např. 1921–17, 1922–17, 1923–19. Předplatné za rok činilo 24 K. (Poznámka ke zdrojům pramenů – veškeré texty podkarpatských úředních sbírek jsou čerpány ze svazků ve fondech Národního Archivu v Praze).

⁴³⁾ Např. ročník 1937 (XVIII.), číslo 18, s. 267.

⁴⁴⁾ Např. ročník 1937 (XVIII.), číslo 18, s. 259.

⁴⁵⁾ Např. ročník 1938 (XIX.), číslo 3, s. 41.

⁴⁶⁾ Např. ročník 1938 (XIX.), číslo 3, s. 44.

⁴⁷⁾ Např. ročník 1938 (XIX.), číslo 11, s. 188.

⁴⁸⁾ Např. úplně poslední stránka celé zemské sbírky – viz ročník 1938 (XIX.), číslo 21, s. 436.

⁴⁹⁾ Např. ročník 1938 (XIX.), číslo 16, s. 278.

publikovány vyhlášky hlavního finančního ředitelství, policejního komisařství nebo matričního úřadu. Ojedinele byly vydány podzákonné předpisy ústředních orgánů v Praze, pokud se obsahově dotýkaly působnosti zemských úřadů či místně příslušných orgánů či organizací. Jednotlivé položky neměly přiřazena publikační čísla (na rozdíl od zemského věstníku).

Poslední ročník novin, který lze ve fondech archivů dohledat, vyšel pod číslem XIX. pro rok 1938 se závěrečným číslem 21, vydaným 15. října 1938.

Zemský věstník

V souvislosti s reformou veřejné správy k polovině roku 1928 byla zřízena další sbírka pod názvem *Zemský věstník pro Podkarpatskou Rus* (*Zemskij vestnik dlja Podkarpatskoj Rusi*). Věstník byl vydáván Zemským úřadem pro Podkarpatskou Rus v Užhorodě a redigován prezidiem zemského úřadu i stejnými šéfredaktory jako Úřední noviny. Tisk byl pak prováděn ve Státní tiskárně v Užhorodě.

První částka (číslo) věstníku vyšla 30. července 1928 a jako vůbec první předpis byl opublikován Oběžník ministerstva vnitra z června 1928,⁵⁰⁾ kterým bylo na podzákonné úrovni prováděno ústavní a zákonné zmocnění vydávat zemské věstníky v jednotlivých zemích.⁵¹⁾ Uvozen byl jako prováděcí předpis týkající se „zemských věstníků“, kdy zaváděl ve své preambuli věstníky, a to pro každou zemi. Na druhou stranu, v dalším ustanovení tohoto předpisu byl výslovně zřízen jediný zemský věstník pod názvem *Zemský věstník pro Čechy, pro Moravu a Slezsko, pro Slovensko, pro Podkarpatskou Rus*. Nelze presumovat, zda tento vnitřní legislativní rozpor byl úmyslem či pouze textovou nejasností. Každopádně, pozdější praxe nám může jednoznačně potvrdit, že zemské věstníky vycházely od roku 1928 samostatně pro každou jednotlivou zemi.

V tomto oběžníku byl výslovně kodifikován účel věstníku, kterým bylo veřejné vyhlášení usnesení zemského zastupitelstva a výboru. Dalším obsahem bylo publikování vyhlášek, rozhodnutí nebo opatření vlády, ústředních a zemských úřadů a jiných orgánů veřejné správy, pokud podle platných předpisů nebo podle příkazů zemského prezidenta měly být vyhlášovány v tomto věstníku, nebo pokud měly být vyhlášovány v zemském zákoníku či župním úředním věstníku (listu).

Ve věstníku také mohly být publikovány další akty, které z důvodů veřejné důležitosti, všeobecné povahy a především svým vztahem ke konkrétní zemi byly vhodnými k tomuto způsobu vyhlášení a platné předpisy výhradně nestanovily jiný způsob jejich veřejného vyhlášení.⁵²⁾ Nevylučovalo to však jejich další vyhlášení (jako např. v úředním listě, na úřední desce nebo jiným veřejným vyvěšením).

⁵⁰⁾ Oběžník ministerstva vnitra ze dne 21. června 1928, č. j. 33.446-1928-3, publikovaný jako č. 1/1928 v prvním čísle podkarp. zem. věstníku.

⁵¹⁾ § 101 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n.

⁵²⁾ § 2 odst. 2 č. 1/1928 podkarp. zem. věst.

Po technické stránce bylo výslovně stanoveno, že věstník má vycházet po postupně číslovaných částkách s uvedením dne rozeslání a obsahem částky. Jazykově byla ve všech ročnících použita stejná verze, kdy v pravé polovině strany byl text v rusínském jazyce a v levé polovině byl identický text v češtině. Předpisy dostávaly čísla vzestupné řady a číslování bylo vždy samostatné pro každý ročník. První číslo (částka) prvního ročníku nepřirazovalo předpisům publikační čísla, číslování počalo až od druhého čísla tohoto ročníku, ale zpětně byly započítány předchozí předpisy a pokračovalo se tak kontinuálně v číslování.

Věstníky byly vydávány na náklad každé země, zemský prezident byl odpovědný za redakci, administraci, expedici a po povinné konzultaci se zemským zastupitelstvem mohl rozhodovat i o nákladu věstníku a jeho ceně. Dále mohl určovat, jaké předpisy budou vydávány a v jaké částce. Z těchto zmocnění zřetelně vyplývá až monopolní autorita zemského prezidenta v oblasti publikace zemských věstníků. Na okraj lze ještě poznamenat k technickým parametrům věstníku, že vnější úpravou se měl věstník shodovat se Sbírkou zákonů a nařízení. Formální opravy předpisů se děly formou vyhlášky zemského prezidenta.

Ohledně základních legislativních náležitostí je nutno uvést, že dnem vyhlášení předpisů se měl stát den rozeslání, pokud nebylo výslovně upraveno jinak. Účinnosti nabývaly akty patnáctým dnem po vyhlášení.

V prvním ročníku zemského podkarpatského věstníku byly podle očekávání na počátku publikovány především předpisy, které prováděly zákon o organizaci politické správy zavádějící nové rozdělení veřejné správy na zemské úrovni. Jedním z nich bylo např. vládní nařízení, jímž se určovaly obvody a sídla okresních úřadů na Slovensku a Podkarpatské Rusi, nebo vládní nařízení ze stejného dne o přesunu působnosti politických a některých státních odborných úřadů na Podkarpatské Rusi.⁵³⁾ Jako prováděcí předpisy byly publikovány také vyhlášky prezidia zemského úřadu vydané výslovně na základě výnosu ministerstev ústřední vlády republiky,⁵⁴⁾ stejně jako vyhlášky ministerstva vnitra o vypsání voleb na Podkarpatské Rusi, a také navazující vyhlášky zemského prezidenta, které je prováděly.⁵⁵⁾ Jinými publikovanými předpisy se staly především vyhlášky či oznámení zemského úřadu,⁵⁶⁾ vyhlášky či nařízení prezidenta zemského úřadu.⁵⁷⁾ Dále to byly vyhlášky předsedy zemské volební komise, vyhlášky okresních úřadů podepsané správci úřadů,⁵⁸⁾ vyhlášky hlavního finančního ře-

⁵³⁾ Vládní nařízení ze dne 28. června 1928 na s. 3 a vládní nařízení ze dne 28. června 1928 na s. 5 (bez publ. čísla), číslo 1.

⁵⁴⁾ Vyhláška č.j. 13938 pres. 1928 ze dne 13. července 1928 na s. 7 (bez publ. čísla), číslo 1.

⁵⁵⁾ Vyhláška zemského prezidenta ze dne 4. listopadu 1928, publ. pod č. 8/1928 podkarp. zem. věst. (číslo 2).

⁵⁶⁾ Např. oznámení zemského úřadu ze dne 31. července 1934, č. 35/1934 podkarp. zem. věst., o léčení dětí v Pišťanech.

⁵⁷⁾ Např. nařízení zemského úřadu ze dne 14. července 1934, č. 34/1934 podkarp. zem. věst.

⁵⁸⁾ Vyhláška ze dne 21. ledna 1929, publ. pod č. 5/1929 podkarp. zem. věst.

ditelství,⁵⁹⁾ vyhlášky policejního komisařství či veřejné soutěže zemského úřadu.⁶⁰⁾ Zbytek obsahu věstníku tvořily občasné vydávané podzákonné předpisy ústředních správních úřadů. Počet předpisů v jednotlivých ročnících osciloval v průměru mezi 35 až 55.⁶¹⁾

Poslední ročník podkarpatského zemského věstníku vyšel pro rok 1938 pod číslem XI. Jeho konec souvisel bezprostředně s ústavními změnami v listopadu 1938. Jako úplně poslední předpis vyšla vyhláška guvernéra o stanném právu pro politický okres Mukačevo z října 1938.⁶²⁾

Autonomie za druhé republiky

V listopadu roku 1938 v rámci období druhé republiky po první vídeňské arbitráži, kdy byla odtržena jižní území Slovenska a Podkarpatské Rusi, dostalo toto území opět na ústavní úrovni formální autonomii. Ústavním zákonem o autonomii Podkarpatské Rusi byl přijat obsah obdobného zákona o autonomii Slovenska s určitými odchylkami. Měly být vyhlášeny volby do prvního sněmu Podkarpatské Rusi a prvé zasedání svoláno do měsíce po volbách prezidentem do města, které určí vláda Podkarpatské Rusi.⁶³⁾ Vládní a výkonnou moc na území měla vykonávat od 11. října 1938 prozatímní vláda podkarpatská, a to ve věcech, spadajících do pravomoci Podkarpatské Rusi do doby, než bude utvořena autonomní vláda.

K platnosti usnesení Národního shromáždění ve věci změny ústavní listiny a ústavních zákonů, pokud by se tato změna týkala státoprávního postavení Podkarpatské Rusi, bylo potřeba, aby většina, určená v ústavní listině, zahrnovala v sobě i přiměřenou kvalifikovanou většinu členů sněmovny, zvolených na území Podkarpatské Rusi. Soudnictví na území Podkarpatské Rusi měly vykonávat soudy zřízené na tomto území a jako nejvyšší instance měl působit nejvyšší soud zasedající ve speciálním senátu určeném pro Podkarpatskou Rus. Obdobně bylo upraveno i správní soudnictví.

V rámci výkonné moci bylo zásadní změnou zrušení funkce guvernéra, viceguvernéra a guberniální rady zavedených prozatímním statutem z roku 1920.⁶⁴⁾

⁵⁹⁾ Např. vyhláška ze dne 28. srpna 1933, publ. pod č. 31/1933 podkarp. zem. věst.

⁶⁰⁾ Např. veřejná soutěž ze dne 4. března 1933 na dodávku železných zárubní pro novostavbu chirurgického pavilonu zemské nemocnice v Berebově, publ. pod č. 12/1933 podkarp. zem. věst.

⁶¹⁾ V posledních letech sbírky byl průměrný počet čísel (částek) přes 20 za ročník na cca 400 stranách (např. 1937–25 čísel a 1938–21 čísel). V roce 1934 činil počet předpisů 42, 1935–98, 1936–28, 1937–38 a 1938–17.

⁶²⁾ Vyhláška guvernéra Podkarp. Rusi č. 16.890 pres. 38 ze dne 11. října 1938, o stanném právu pro politický okres Mukačevo, publ. pod č. 17/1938 podkarp. zem. věstníku (částka č. 7 ze dne 12. října 1938).

⁶³⁾ § 1 bod 3 a 4 ústavního zákona ze dne 22. listopadu 1938 pod č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi ve spojení s vládní vyhláškou č. 329/1938 Sb. z. a n., o úplném znění předpisů o autonomii Podkarpatské Rusi a ústavním zákonem ze dne 15. prosince 1938 č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

Působnost guvernéra, pokud na něj byla přenesena z ministerstev, z vlády nebo z jiných úřadů (orgánů), jakož i působnost zemského úřadu pro zemi Podkarpatskou, mohla vláda Podkarpatské Rusi nařízením přenést na jiné úřady (orgány). Znovu byla obnovena funkce zemského prezidenta.

Úřední a vyučovací jazyk či definitivní název autonomního území jihokarpatských Rusínů měl stanovit zákon sněmu.

Nová úprava centrální publikace předpisů

Na centrální úrovni nastala změna formy publikace sbírky zákonů v období druhé republiky na přelomu roku 1938 a 1939. S ohledem na ústavní změny podle zmocňovacího zákona se sbírka od 1. ledna 1939 přejmenovala na *Sbírku zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské* a vycházela ve dvou samostatných dílech.⁶⁵⁾

První díl (Sbírka I.) měl obsahovat kromě zákonů především nařízení vlády i nařízení všeobecné povahy Slovenské zemské vlády, vlády Podkarpatské Rusi a další akty.

Původním jazykem zákonů a nařízení pro Sbírku I. byl jazyk český nebo jazyk slovenský. Pokud se předpisy týkaly Podkarpatské Rusi, původním jazykem byl úřední jazyk Podkarpatské Rusi. Ostatní předpisy vztahující se pouze na území Slovenska nebo Podkarpatské Rusi se vydávaly v jejich úředních řečech jako původním jazyce. Právní předpisy vyhlášené ve Sbírce I. pouze ve znění slovenském nebo pouze v úředním jazyce Podkarpatské Rusi se uveřejňovaly v českém překladu v Úředním listě republiky Česko-Slovenské.

Sbírka II. obsahovala především zákony ve věcech, které nebyly společné, nebo např. nařízení s působností pro obvod země České nebo Moravskoslezské. Byla vydávána v jazyce českém, jako jediném původním znění. Předpisy vyhlášené pouze ve znění českém se uveřejňovaly ve slovenském překladu v Úředních Novinách a v překladu do úředního jazyka Podkarpatské Rusi v Úředním Věstníku vlády Podkarpatské Rusi, pokud jinak nestanovily jejich zemské sněmy.

Poměr slovenských a podkarpatských předpisů byl takový, že právní předpisy vyhlášené ve Sbírce I. pouze ve znění slovenském se uveřejňovaly v překladu do úředního jazyka Podkarpatské Rusi v Úředním Věstníku vlády Podkarpatské Rusi. Právní předpisy vyhlášené naopak pouze v úředním jazyce Podkarpatské Rusi se měly uveřejňovat ve slovenském překladu v Úředních Novinách.

Úřední Věstník vlády Podkarpatské Rusi

Třetí, a poslední zřízená sbírka podzákonných předpisů pro podkarpatské

⁶⁴⁾ § 2 odst. 1 ústavního zákona č. 328/1938 Sb. z. a n.

⁶⁵⁾ Vládní nařízení č. 392/1938 Sb. z. a n., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské, ze dne 30. prosince 1938.

území, byla na zákonné úrovni zmíněna v nové publikační normě z prosince 1938, která byla účinná od ledna 1939. Vznikla v souvislosti s nově přiznanou autonomií území Podkarpatské Rusi a nahradila původní zemský věstník. Nově zřízená sbírka předpisů nazvaná *Úřední Věstník vlády Podkarpatské Rusi (Karpatské Ukrajiny)/Urjadovij vestnik pravitelstva Podkarpatskej Rusi* byla také určena pro překlady právních předpisů vyhlášených ve Sbírce I. pouze ve znění českém (nebo slovenském) do úředního jazyka Podkarpatské Rusi. Primárně sbírka fungovala jako sbírka podzákonných předpisů vydaných zemskou autonomní vládou.⁶⁶⁾

První ročník vyšel ještě pro rok 1938 v Užhorodě a druhý, zároveň poslední, ročník byl vydán pro rok 1939 presidiem vlády Karpatské Rusi/Ukrajiny (jak bylo zbylé území patřící Československu v této části pojmenováno) sídlícím již v Chusti, která se stala novým sídelním městem na velmi krátkou dobu, než bylo území zabráno Maďarskem v březnu 1939.

Závěr

Po vzniku československého státu byl zaveden princip formální publikace při vyhlásování právních předpisů i na nových územích, které dříve historicky nikdy nesouvisely s českým státem.

V případě Podkarpatské Rusi, kde byla původně na základě nové republikové ústavy přislíbena zvláštní autonomie tohoto území, byla situace komplikovanější. Ostatní částí nového státu, které tradičně měly dříve jako země právní subjektivitu, přeměnily po roce 1918 své zemské zákoníky v pouhé vládní věstníky, i když podle názvu byly stále formálně zákoníky až do roku 1928. Podkarpatská Rus oproti tomu měla přímo z ústavy, jako jediná ze všech zemí, přislíbenou autonomii, samostatný zákonodárný sněm a vlastní sbírku předpisů, kde měly vycházet „zákony“ přijaté sněmem.

V praxi ale autonomie nikdy nebyla naplněna, sněm nebyl ustaven a nebyly tudíž přijaty žádné vlastní zákony, které by mohly být v dané sbírce publikovány. Podkarpatské území tak mělo zřízeno po roce 1920 nejdříve sbírku úředních novin, kde vycházely podzákonné předpisy místní civilní správy a byly republikovány vybrané podzákonné předpisy platné pro toto území. Posléze s přijatou reformou veřejné správy v roce 1928 byl zřízen, obdobně jako v ostatních zemích československého státu, zemský věstník. Obě dvě sbírky vycházely paralelně vedle sebe až do roku 1938, kdy bylo dané území odtrženo. Tato situace byla poněkud specifická, neboť ostatní země v rámci republiky publikovaly pouze jedinou sbírku.

Shrnutí:

Po vzniku republiky v roce 1918 se v původních zemích českého státu přeměnily bývalé zemské zákoníky na úřední věstníky, neboť země jako právní subjekty ztratily své zákonodárné pravomoci. V zemských věstnících byly vy-

⁶⁶⁾ § 7 odst. 4 a 5 vládního nařízení č. 392/1938 Sb. z. a n.

hlašování akty zemských orgánů a republikování akty ústředních správních úřadů. Na nově připojených územích byly zřízeny obdobné sbírky. Na území Podkarpatské Rusi byla situace specifitější, neboť měla mít přímo z ústavy zřízenou speciální sbírku předpisů na základě její plánované autonomie.

Ruthenia and its provincial journal – summary:

After establishing in the independent republic in 1918, situation in publication law on the provincial level changed dramatically, since the territorial land units in the new state of Czechoslovakia had lost their legislative power. In former provincial codes, which were transformed into provincial journals, the acts of provincial authorities as well as acts of central authorities were declared to become public. When it comes to newly acquired territorial units (lands), analogous provincial journals were constituted there as well. There was a specific situation in Ruthenia, where the official journal supposed to be established *ex constitutione* due to its intended autonomous status.