

Janák, Jan

## K charakteru veřejné správy v počátečním období existence ČSR

*Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity. C, Řada historická.*  
1972, vol. 20-21, iss. C18-19, pp. [5]-33

Stable URL (handle): <https://hdl.handle.net/11222.digilib/102061>

Access Date: 17. 02. 2024

Version: 20220831

Terms of use: Digital Library of the Faculty of Arts, Masaryk University provides access to digitized documents strictly for personal use, unless otherwise specified.

JAN JANÁK

## K CHARAKTERU VEŘEJNÉ SPRÁVY V POČÁTEČNÍM OBDOBÍ EXISTENCE ČSR

Obecně uznávaným periodizačním mezníkem ve vývoji předmnichovské republiky je konec roku 1920, kdy došlo k otevřenému střetnutí dělnické třídy s buržoazií, ze kterého vyšlo dělnictvo poraženo. Tato porážka dělnictva neznamenalala pouze předěl v politickém vývoji, nýbrž měla svoje důsledky i pro charakter veřejné správy. V této oblasti nedošlo sice k tak náhlé změně, od počátku 20. let však můžeme pozorovat ve všech oborech veřejné správy postupující reakci a odstraňování demokratických výdobytků, které byly výsledkem celkové revolučnosti let 1917–1920.<sup>1</sup>

Tomuto velmi důležitému období pro další směr vývoje mladého státu věnovala naše historiografie odpovídající pozornost. Platí to jak o historiografii buržoazní,<sup>2</sup> tak i marxistické. Zejména za poslední dvě desetiletí vyšla řada prací, zabývajících se základními politickými otázkami těchto klíčových let.<sup>3</sup> Rovněž základní prameny pro sledování politického, hospodářského a sociálního vývoje v tomto období jsou vydány v poměrně dokonalých edicích.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Srov. k tomu pozoruhodný pokus o postižení vývoje v prvním desetiletí ČSR od Emanuela Chalupného, *Československo. Politický vývoj 1918–1928*. Slovník národohospodářský, sociální a politický. I. díl. Praha 1929, str. 487 n.

<sup>2</sup> Zde zejména monumentální *Budování státu* od Ferdinanda Peroutky, ale též práce Hanuše Opočenského aj.

<sup>3</sup> V prvé řadě je to celá řada monografií, které sledují vývoj dělnického hnutí a formování marxistické levice. Další z těchto prací se zabývají otázkou vzniku ČSR. Zde zejména Karel Pomaizl, *Vznik ČSR 1918*. Praha 1965, a hlavně řada prací vyšlých k 50. výročí vzniku ČSR (Karel Pichlík – Vlastimil Vávra – Jaroslav Křížek, *Cervenobilá a rudá*. Praha 1967; Zdeněk Kárník, *Socialisté na rozcestí. Habsburg, Masaryk či Šmeral?* Praha 1968; Milada Paulová, *Tajný výbor [Maffie] a spolupráce s Jihoslovany 1916–1918*. Praha 1968 aj.)

<sup>4</sup> Srov. zejména rozsáhlou edici *Prameny k ohlasu Velké říjnové socialistické revoluce a vzniku ČSR*, a z ní obzvláště tyto svazky: *Souhrnná týdenní hlášení presidia zemské správy politické v Praze o situaci v Čechách 1919–1920*. K vydání připravil Alois Kocman. Praha 1959; *Souhrnná hlášení presidia pražského místodržitelství o protistátní, protirakouské a protiválečné činnosti v Čechách 1915–1919*. K vydání připravila Libuše Otáhalová. Praha 1967; *Provincová generální stávka*. K vydání připravili Irena Malá a František Štěpán. Praha 1961; *Hnutí venkovského lidu v českých zemích v letech 1918–1922*. K vydání připravili Jaroslav César a Milan Otáhal. Praha 1958; *Boj o směr vývoje Českosloven-*

Na okraji zájmu nezůstal ani legislativní vývoj v této důležité a rozporné etapě našich moderních dějin. Hlavní pozornost se zde soustřeďovala na základní otázky ústavy, kterou přijalo revoluční Národní shromáždění dne 29. února 1920.<sup>5</sup>

Vývoj veřejné správy však byl sledován především v rámci syntetických prací z právních nebo správních dějin.<sup>6</sup> Pokud někteří autoři soustřeďovali svoji pozornost na vývoj institucí speciálně v tomto období, zajímali se v prvé řadě o národní výbory a dělnické rady,<sup>7</sup> které jsou sice typickým a specifickým, a rovněž možno říci i nejdůležitějším produktem této doby v institucionální oblasti, nebyly však zdaleka jedinými novými orgány, vzniklými v této etapě.

Chci se proto zabývat charakterem veřejné správy od 28. října 1918 do počátku 20. let a ukázat především na některé nové zjevy v této oblasti, které vedle národních výborů a dělnických rad znamenaly podstatnou demokratizaci veřejné správy, vyvolanou celkovým revolučním charakterem tohoto období. Tyto orgány nejsou ani zdaleka tolik známy jako národní výbory a dělnické rady, jejich podíl na zrevolucionování a demokratizaci veřejné správy však není zanedbatelný. Byly proto zrušeny ihned poté, jakmile buržoazie načerpala dostatek sil, pevně ovládla státní aparát, obnovila jeho prestiž a vyšla vítězně ze střetnutí koncem roku 1920.<sup>8</sup>

ského státu. I. Říjen 1918 až červen 1919. Praha 1965. II. Červenec 1919 až květen 1921. Praha 1969. K vydání připravil Alois Kocman aj. Kromě toho vyšla i řada edicí regionálních.

<sup>5</sup> Srov. především Karol Laco, *Ústava predmnichovskej ČSR a ústava ČSSR I*. Bratislava 1966. Dále Bedřich Rattinger, *Nástin ústavního vývoje predmnichovské republiky*. Praha 1954; vysokoškolská učebnice Václava Vaněčka, *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*. Praha 1964 (druhé, přepracované vydání, Praha 1970).

<sup>6</sup> Kromě prací uvedených v pozn. 5, je to ještě Miroslav Cihlář, *K vývoji státní správy v ČSR. Díl I*. Praha 1953; Ladislav Lipscher, *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918–1938*. Bratislava 1966; Jan Janák, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu II. Období první a druhé republiky a okupace (1918–1945)*. Praha 1967).

<sup>7</sup> Z velké řady prací o těchto orgánech upozornuji alespoň na některé. Je to zejména Václav Peša, *Národní výbory v českých zemích roku 1918*. Praha 1962; Josef Kolečka, *Dělnické rady na Horním Slezsku, Dąbrowsku a Ostravsko-Karvinsku v letech 1917–1920. Příspěvek k hnutí dělnických rad ve střední Evropě*. Ostrava 1960; Zdeněk Kárník, *Za Československou republiku rad. Národní výbory a dělnické rady v českých zemích 1917–1920*. Praha 1966; Jirí Frajdl–Míla Frajdllová, *Národní výbory ve východních Čechách v roce 1918*. Hradec Králové 1968. Vedle toho existuje řada studií, věnujících pozornost jednotlivým národním výborům a sledujících do značné hloubky jejich činnost. Je to opět Zdeněk Kárník, *Kladenský národní výbor – srpen 1918 až květen 1919*. – Soustavně se touto otázkou zabývá Robert Randýsek v článcích *Jihlavský národní výbor v roce 1918*. Sborník Matice moravské 83, 1964; *Okresní národní výbor v Pelhřimově v roce 1918*. Jihočeský sborník historický 29, 1960; *Okresní národní výbor na Vsetíně v roce 1918*. Valašsko 12, 1968. Dále srov. edici Marie Králíkové a Ivo Stratila, *Národní výbory na střední a severní Moravě a ve Slezsku v roce 1918. Soupis dokumentů*. Sborník Státního archivu v Opavě 1945–1968. Opava 1969.

<sup>8</sup> Stručněji jsem se těmito orgány zabýval ve svém skriptu *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu II*. Pozornost věnoval těmto institucím i Jaroslav Houser, *Vývoj sociální správy za predmnichovské republiky*. Praha 1968. Vývojem zákonodárství v této etapě se speciálně zabýval Radim N. Foustka, *Odras*

Je možno vyjít z obecně známé téze, že totiž prvním, tzv. recepčním zákonem, který přijal pražský Národní výbor již 28. října a který byl potom publikován v poněkud pozměněné podobě ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11, se buržoazie úporně snažila o zajištění právní kontinuity ponecháním rakouského a uherského právního řádu a celé organizace veřejné správy. Jeden z vedoucích představitelů předmnichovského správního práva profesor Karel Laštovka, který byl po vzniku republiky vysokým úředníkem ministerstva vnitra, mluví o tomto prvním období, které však podrobněji neohraničuje, jako o etapě konzervační, poněvadž recepční zákon zajistil právní kontinuitu a konzervaci struktury rakouského správního aparátu.<sup>9</sup> Tato charakteristika však není zcela přesná, protože přes snahu o konzervování dřívějšího stavu pronikají právě v tomto období zejména do politické správy zcela nové prvky, i když ovšem jenom dočasně.

Je pravda, že první republika převzala síť rakouských politických úřadů, kterými byla v českých zemích okresní hejtmanství, přejmenovaná roku 1919 *via facti* na okresní správy politické. Ve druhé instanci potom místo držitelství, která byla v téže době jako okresní hejtmanství přejmenována stejným způsobem na zemské správy politické.<sup>10</sup> Stejně byl převzat i starý bezpečnostní aparát, který tvořilo z převážné části četnictvo, a rovněž rakouský systém justice.

Předmnichovská republika však převzala i úřednictvo, které u těchto úřadů a soudů působilo před světovou válkou i v jejím průběhu, a příslušníky četnictva i policie.

Je pochopitelné, že zejména v průběhu první světové války se rakousko-uherský státní aparát a jeho představitelé nadměrně zkompromitovali a vyvolali proti sobě oprávněnou nenávisť většiny obyvatelstva. Zkompromitovala se politická správa a četnictvo, proti nimž bylo popuzeno jak venkovské, tak i městské obyvatelstvo, a to zejména pro tvrdý postup při četných rekvizicích, zásobovacích nepokojích, stíhání dezertérů, pro germanizační tendence, pro korupci, kterou se část úřednictva v průběhu světové války obohatila, apod.<sup>11</sup> Svými teroristickými rozsudky se rovněž zkompromitovala rakouská justice.

Jestliže státní úřednictvo plnilo pouze svoje povinnosti a postupovalo podle služební pragmatiky, nebylo možno je postihovat. Je však neodiskutovatelnou skutečností, že řada příslušníků státního aparátu vykonávala zejména v průběhu světové války mnohem více, než mu předepisovala tato pragmatika a ve své služební horlivosti se smutně proslavila zejména tvrdým postupem proti hladovému civilnímu obyvatelstvu (zde je možno připomenout střelbu do hladových zástupů v Plzni a v Prostě-

*tředního boje v letech 1918 až 1920 v československém zákonodárství.* Právník 96, 1957, str. 289 n. Díky řadě prací Ludmily Sinkulové je z tohoto období nejlépe zpracována zdravotní správa.

<sup>9</sup> Srov. Karel Laštovka, *Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl.* Praha 1936.

<sup>10</sup> Pouze ve Slezsku působila i nadále zemská vláda.

<sup>11</sup> Např. v březnu 1919 bylo navrhováno přeložení úředníků okresní správy politické v Pelhřimově, kteří si za války z úplatků nahromadili veliké jmění a brali nyní pod ochranu velkostatký. Srov. Jan Janák – Robert Randýsek – Ivan Starha, *Jiskry a plameny. Sborník dokumentů k dělnickému hnutí na Českomoravské vysočině 1917–1921.* Havlíčkův Brod 1960, str. 50.

ově apod.). První republika pak převzala toto úřednictvo téměř beze zbytku — pokud totiž bylo ochotno složit přísahu věrnosti ČSR — takže vedle čestných a poctivých úředníků, z nichž řada se již před světovou válkou hlásila uvědoměle k české národnosti,<sup>12</sup> popř. ve vyhrocených situacích postupovala taktně a ohleduplně, působilo v československé veřejné správě i množství zkompromitovaných osob, ochotných sloužit jakémukoliv režimu.

Téměř jediným trestem, kterého bylo používáno, bylo přesazení neúnosných okresních hejtmánů, ostatních konceptních úředníků politické správy, soudců, státních zástupců a příslušníků četnictva a policie na jiná služební místa, kde nebyla známa jejich válečná činnost. V prvních dnech po převratu docházelo k takovému překládání dost často, a to pod přímým tlakem lidových mas, které si odvolání nenáviděných představitelů státního aparátu jednoduše vynutily.<sup>13</sup> Později bylo i tohoto postupu užíváno jenom ojediněle. Stávalo se to převážně pouze tehdy, když další přítomnost takového úředníka v místě jeho válečného působení mohla způsobit ohrožení veřejného klidu a pořádku.

Prozíravější vůdcové buržoazie věděli dobře, proč není možno připustit rozbití státního aparátu, proč je však na druhé straně nutné v některých případech ustupovat náladám lidových mas. Politik takového formátu, jako byl vůdce agrární strany Antonín Švehla, který obsadil již v Kramářově vládě nejdůležitější resort ministerstvo vnitra, v němž se sbíhaly nitky politické správy, a který v době Kramářovy účasti na mírové konferenci stál prakticky v čele celé vlády, bezesporu již tehdy viděl nutnost nastávajícího střetnutí mezi buržoazií a proletariátem. Hodlal proto v co nejkratší době zkonsolidovat státní aparát, který utrpěl velikou ztrátu prestiže, jakou dokládají úřední prameny z této doby.<sup>14</sup> Nechtěl tento aparát oslabovat odstraněním zkompromitovaných úředníků z několika důvodů. Věděl zajisté velmi dobře, že tito úředníci mají velké zkušenosti z potírání socialistického dělnického hnutí. Nebylo mu dále zajisté neznámo, že se budou snažit o odčinění své válečné minulosti horlivým vykonáváním příkazů. Jejich odstraněním z politické správy konečně vznikalo nebezpečí, že by mohli být nahrazeni lidmi orientovanými levicově. Je pochopitelné, že úředníci, hlásící se zjevně k sociální demokracii, v rakouské politické správě nebyli. Rakouská byrokracie byla vůbec záměrně apolitická, nyní se však situace mění a i na rozhodující místa okresních hejtmánů by se teoreticky mohli dostat přívrženci socialistických stran.

<sup>12</sup> Např. prezidentem zemské správy politické v Praze se stal Jan Kosina, který byl před převratem viceprezidentem pražského místodržitelství a působil zde v českém duchu. Byl synem známého moravského pedagoga a národního pracovníka Jana Evangelisty Kosiny.

<sup>13</sup> Např. 31. října 1918 hlásil se na okresním četnickém velitelství v Novém Městě na Moravě četník F. Ličeník, přidělený stanici ve Žďáře, který udal, že pro nenávisť národní rady odtamtud odešel, resp. musel odejít. Dle jeho výpovědi dostavil se na stanici ve Žďáře starosta města, který sdělil, že proti Ličeníkovi se spiklí vojenští dezertéři a v zájmu bezpečnosti by proto měl opustit město. Pětičlenná ozbrojená skupina dezertérů, která se krátce nato na stanici rovněž dostavila, jej skutečně vyzvala k tomu, aby okamžitě opustil Žďár. Asi 300–400členný dav jej potom doprovodil na nádraží. Ličeník byl poté přidělen četnické stanici ve Strážku na témže okrese. Srov. *Jiskry a plameny*, str. 41.

<sup>14</sup> Řadu dokladů k tomu srov. zejména v edicích citovaných v pozn. 4.

Důkazem slabosti a nejistoty státního aparátu v období těsně po 28. říjnu bylo, že některá okresní hejtmanství se prakticky dostala do područí okresních národních výborů. To byla situace pro konsolidaci veřejné správy ze stanoviska buržoazie krajně nepříznivá, i když nesmíme ztrácet se zřetele skutečnost, že národní výbory vyly vytvářeny převážně podle tzv. Švehlova klíče, tj. na základě výsledků voleb do říšské rady v roce 1911, a měla v nich tudíž převahu buržoazie.

Celá Švehlova činnost ve funkci ministra vnitra je proto charakterizována úsilím po co nejrychlejší konsolidaci politické správy, které se mělo dostat toho postavení a váhy, jaké měla před válkou.<sup>15</sup> Vzhledem ke zkompromitování státního aparátu a k nenávisti, která proti úřednictvu politické správy stále trvala, bylo však bezpodmínečně nutno v zájmu urychlení tohoto procesu přinášet určité ústupky náladám mas. Švehlova prozíravost se projevovala tím, že nijak nespěchal, neurychloval neuvážené tento proces, naopak ustupoval tlaku mas a konfliktní situace se snažil urovnávat kompromisem a nikoliv násilím. Švehlovi se za tento postup dostávala ostré kritiky i z konzervativního statkářského křídla vlastní strany. Nejostřejší výpady se proti němu ozvaly, když v květnu 1919 při pouličních bouřích dlouho váhal poslat do ulic vojsko a nakonec je vyslal společně s dělnickými důvěrníky, kteří měli s demonstranty vyjednávat.<sup>16</sup>

Švehla se snažil svými vyhláškami a svým postupem dosáhnout navenek dojmu, že charakter politické správy se po převratu od základů změnil. Vyhláškou z 30. prosince 1918 se obrátil na všechno sobě podřízené úřednictvo těmito slovy: „Zřízení ČSR znamená nejen změnu státní formy, nýbrž i konec dosavadního poručnickování občanstva úřady správními. (Podtrženo v originálu.) Politické úřednictvo musí mít stále před očima, že budujeme svůj stát a že jej chceme mít zdravý a silný. Proto třeba sjednotit všechny snahy a síly za tímto účelem, abychom základy svého státu upevnili co nejvíce. Je třeba zjednat naprostý pořádek, aby náš mladý stát mohl splnit veliké sociální úkoly, jež na něj čekají, a aby co nejdříve dosažena býti mohlo blahobytu pro všechny jeho obyvatele. Musíme pracovat na obrození vnitřní správy duchem volnosti a pravé demokracie. V tomto duchu budtež vykládány zejména také všechny prozatím platné předpisy zákona shromažďovacího, spolčovacího, tiskového a výjimečného, i pokyny o výkladu těchto zákonů vydané, jakož i všechny zákony, v nichž se jedná o ochraně svobody přesvědčení a volnosti projevu. Nelze zajisté v této době, jež žádá rozvoj a uvolnění všech tvořivých sil, lpěti na liteře zákona nebo působiti prostředky a podržeti metody překonané policejní soustavy. (Podtrženo mnou, J. J.) Ne donucením, ale laskavou mírností, přesvědčováním, poučováním a vysvětlováním třeba pracovati.“<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Srov. k tomu rovněž moje skripta *Vývoj správy v českých zemích II*. Nejnověji také Miloslav Doležal, *Zemská samospráva za buržoazní republiky*. In: *Česká národní rada, sněm Českého lidu*. Uspořádal Václav Vaněček. Praha 1970, str. 171 n.

<sup>16</sup> Srov. Ferdinand Peroutka, *Budování státu. Československá politika v letech popřevratových*. Díl 2, část druhá. Praha 1934, str. 896.

<sup>17</sup> Viz *Rok práce*. Vydal tiskový odbor presidia ministerské rady. Praha 1919.

Součástí této snahy byla i vyhláška ministerstva vnitra z 15. ledna 1919 o zřízení důvěrníků u politických úřadů, kterou mělo být zároveň čeleno návrhu socialistických poslanců z prosince 1918, podle něhož měly být postaveny politické úřady pod dozor komisí jmenovaných vládou z řad občanstva. Zřizováním důvěrníků podle vyhlášky ministerstva vnitra se sledovalo prohloubení a upevnění styku úřadů s občanstvem, „aby naprosto zmizela vzájemná nedůvěra a případně i podezřívání, jež jakožto přežitek periody překonané se tu a tam jeví“. Ve vyhlášce se dále zdůrazňovalo, že je třeba, aby veřejnost si byla vědoma toho, „že prvou snahou politických úřadů je a musí být, aby v intencích naší vlády vždy se snažily vyhovět oprávněným potřebám a tužbám lidu i jednotlivců.“ Přednostové politických úřadů první stolice měli pro svůj úřad s největším urychlením jmenovat nejméně čtyři důvěrníky, přičemž měli přihlížet k hospodářskému a politickému rozvrstvení obyvatelstva okresu a případně i ke složení hospodářské rady. Tito důvěrníci měli informovat úřad o potřebách obyvatelstva a případně navrhnout vhodná opatření zejména k potírání lichvy. Z vyhlášky je však zároveň zřejmý hlavní důvod zřizování této instituce důvěrníků — úřady se jimi měly zaštitit před obyvatelstvem a měl se zvýšit jejich prestiž. Ve vyhlášce se totiž dále říká, že jenom na přednostovi politického úřadu bude záležet, aby důvěrníci nezastávali jen zájmy veřejnosti vůči úřadům, ale i svým vlivem, a to nejen radou, ale i skutkem, podporovali činnost politických úředníků, a aby na přání úřadů intervenovali v těch případech, „kde toho zájem veřejný vzhledem k neúplné snad důvěře obyvatelstva k úřadu vyžaduje“.<sup>18</sup>

Tento Švehlův postup se ukázal za vzedmuté revoluční vlny pro buržoazii jako jedině vhodný a účinný, přestože vyvolával nesouhlas i tak zkušeneho politika, jakým byl Rašín. Ten psal Benešovi do Paříže v lednu 1919 o Švehlově postupu v ministerstvu vnitra takto: „Celkem zklamal tím, že tento v dnešní době nejdůležitější resort pevnou rukou neovládá. Všichni jsme mysleli, že bude velmi rozhodným ministrem vnitra. Ve skutečnosti jest však velmi nerozhodný a tato nerozhodnost přirozeně v nynějších těžkých dobách velmi škodí. Vláda dostává ráz slabé, rady si nevědoucí vlády, okresní hejtmani si připadají opuštěnými.“<sup>19</sup>

Buržoazie tímto Švehlovým postupem udržela celý nenáviděný státní aparát i s jeho úřednictvem, které mělo rozsáhlé zkušenosti v postupu proti lidovým masám, a které naprosto spolehlivě sloužilo starému režimu a nebylo důvodů nevěřit tomu, že ještě oddaněji a spolehlivěji bude sloužit i předmnichovské republice. Odpor proti starým institucím a rakušácké byrokracii se snažila buržoazie zeslabit předstíráním nového demokratického ducha státních úřadů a především tím, že udělala rozsáhlé ústupky revoluční náladě mírným výkladem dosavadních právních norem. Nebylo rozhodně obvyklé, aby ministr vnitra, jako hlava nejdůležitějšího resortu státní správy, instruoval podřízené úřednictvo v tom smyslu, aby netrvalo na literě zákona. Švehla to však z taktických důvodů neváhal učinit, i když tím pro první chvíli riskoval desorientování byrokrata, vychovaného v ra-

<sup>18</sup> Viz Věstník ministerstva vnitra 1, 1919, str. 32. Tato vyhláška je přetištěna v edici *Boj o směr vývoje československého státu* pod č. 151, str. 173–174.

<sup>19</sup> Viz F. Peroutka, l. c., díl 2, část druhá, str. 895.

kouských poměrech a zvyklého na jednoznačné příkazy, který se pak musil nutně cítit opuštěný. Učinil to proto, poněvadž si byl vědom slabosti státní moci a státního aparátu a v roce 1919 si nebyl jist výsledkem srážky mezi tímto aparátem a lidovými masami. Peroutka píše, že každý, kdo se později naučil znát Švehlu, ví, že by zakročil bez rozpaků, kdyby byl přesvědčen, že tak může učinit bez nebezpečí. V prvním roce však nepřihlížel k pevnosti státní moci a obával se vystavit ji těžké zkoušce. Z této nedůvěry raději krize oddaloval než řešil.<sup>20</sup>

Naproti tomu na Slovensku vidíme v této době zcela jiný postup státní správy, vyvolaný nepřehledností politické situace, naprostým rozpadem maďaronského státního aparátu a nebezpečím rozkladu. Důkazem toho je oběžník ministerstva vnitra s plnou mocí pro správu Slovenska z 22. ledna 1919, tj. prakticky ze stejného období, který dával pokyny pro případ nepokojů nebo příprav násilností, a v němž se politickým úřadům příkazuje, „...ak dôjde k nepokojom, treba postupovať s bezohľadnou prísnosťou...“<sup>21</sup>

Celý státní aparát tak v důsledku velmi obratného postupu Švehlova se svými mnohaletými zkušenostmi stál buržoazii k dispozici, připraven na rozhodující střetnutí s dělnictvem, k němuž musilo dříve nebo později dojít. Jeho postup v prosinci 1920 ukázal již velmi vysokou míru konsolidace, kterou dokazují také výroky z první poloviny 20. let, adresované ministry vnitra komunistům. Jakou cestu pak urazila politická správa za čtrnáct roků po vzniku Československé republiky, je možno zjistit porovnáním postupu Švehly z let 1918–1920 s výrokiem ministra vnitra dr. Juraje Slávika, který při kritice jeho drastických zásahů vůči lidovým masám v průběhu velké hospodářské krize 30. let v Národním shromáždění prohlásil: „...Slabosť by sama bola príčinou ďalších neporiadkov... Kerenštinu trpeť by bolo hriechom nie len na nás živých, ale aj na tých, ktorí prídu po nás... Kľud a poriadok bude za každých okolností zachovaný rozhodnými spôsobmi...“<sup>22</sup> To je jasný projev sebevědomého šéfa státního aparátu, který je si vědom, že drží tento aparát pevně ve svých rukou a nemá zapotřebí používat demokratické frazeologie.

Poté, když jsme se podívali na charakter politických úřadů v tomto revolučním období, které byly po likvidaci národních výborů z počátku prosince 1918 opět jedinými státními mocenskými orgány,<sup>23</sup> ukažme si na nové složky veřejné správy, jejichž vznik byl rovněž podmíněn zpočátku defenzivní taktikou české buržoazie.

Proces konsolidace nejdůležitějších součástí státního aparátu byl totiž znesnadňován velmi špatnou hospodářskou a zásobovací situací, která nutila státní úřady k řadě nepopulárních opatření.

K činnosti v těchto oborech byly proto povolány některé občanské sbory,

<sup>20</sup> Viz F. Peroutka, *l. c.*, díl 2, část druhá, str. 896.

<sup>21</sup> Viz Ladislav Lipscher, *K vývinu politickej správy na Slovensku v rokoch 1918–1938*. Bratislava 1966, str. 62.

<sup>22</sup> Viz Bedřich Rattinger, *Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky*. Praha 1954.

<sup>23</sup> Ve své činnosti mohly pokračovat pouze tzv. menšinové národní výbory, tj. v území s převážně německým obyvatelstvem. I jejich činnost však na jaře 1920 skončila.



kteřé zde působily vedle státních úřadů. Jejich vznik byl důležitým ústupkem socialistickým stranám.

Jednalo se v podstatě o dvě opatření, přijatá krátce po zrušení národních výborů. Prvním z nich byl zákon číslo 63 z 10. prosince 1918, který poprvé zákonitým způsobem upravoval péči o nezaměstnané. Podle tohoto zákona měli českoslovenští státní občané, odkázaní svou výživou na mzdu nebo služební požitky a podléhající obligatornímu nemocenskému pojištění, nárok na podporu v nezaměstnanosti, když se marně ucházeli u veřejnoprávní nebo odborové zprostředkovatelný práce o místo. Za stejných podmínek byl přiznán nárok na tuto podporu i demobilizovaným vojákům.<sup>24</sup>

Tento zákon, který zaváděl v ČSR systém státních podpor v nezaměstnanosti, nabyl účinnosti dnem 15. prosince 1918 a byl postupně prodlužován a v podstatných částech nově upravován. Systém státních podpor v nezaměstnanosti zůstal v Československu v podstatě v platnosti až do 31. března 1925. Od 1. dubna tohoto roku vstoupil v platnost tzv. gentský systém, podle něhož se hlavní tíže péče o nezaměstnané přenášela na odborové organizace, které ji prováděly vlastními orgány. Stát těmto organizacím pouze poskytoval tzv. státní příspěvek k podpoře nezaměstnaných.

Již nyní je třeba říci, že úprava v prosince 1918 byla ze všech úprav podpor v nezaměstnanosti, které byly později v ČSR provedeny, pro dělnictvo nejvýhodnější.<sup>25</sup> Podle zákona č. 63/1918 Sb. dostávali totiž nezaměstnaní dělníci podporu ve výši podpory z nemocenského pojištění a demobilizovaní vojáci denní podporu čtyři koruny. Na rodinné příslušníky činila denní podpora dvě koruny. Všechny pozdější podpory byly relativně nižší. O tom, že podpory byly skutečně vysoké, svědčí skutečnost, že řada okresních hejtmanství si stěžovala na jejich výši s tím, že podpory jsou vyšší, než kolik činí v místě obvyklé mzdy, takže nenutí dělnictvo k hledání práce.<sup>26</sup> Proč tomu tak bylo je nasnadě a v připravované publikaci o činnosti státní správy v prvním pětiletí ČSR, která však nakonec nevyšla, se otevřeně psalo, že „náklady na podpory nezaměstnaných, vydané jmenovitě v roce 1919, lze označit též jako pojistku, placenou k udržení veřejného pořádku a bezpečnosti.“<sup>27</sup> Dále je to zřejmé z výroku ministra sociální péče, který při projednávání tohoto zákona v Národním shromáždění řekl, že „mladý stát nesmí se při tomto opatření ohlížet na výdaje s tímto spojené“ a buržoazie mu dala tiše zapravdu, vida „ve výdajích

<sup>24</sup> Srov. J. B r a b l e c, *Pojištění pro případ nezaměstnanosti*. Slovník veřejného práva československého, sv. IV, str. 405–411. Dále Jaroslav Houser, *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky*, a Radim N. F o u s t k a, *Odráz třídního boje*, str. 298.

<sup>25</sup> Srov. Jaroslav Houser, *K „péči“ o nezaměstnané v předmnichovské republice*. Právněhistorické studie 4, 1958, str. 227–238.

<sup>26</sup> Bylo by třeba provést hlubší rozbor, namátkové příklady však ukazují, že tato tvrzení neměla daleko od pravdy. Např. v textilní továrně firmy V. Beck a synové ve Velkém Meziříčí činily počátkem roku 1919 dělnické mzdy průměrně 50, ve výjimečných případech 70 korun (srov. *Jiskry a plameny*, str. 55–56). V případě početnější rodiny mohly podpory s přídavky na rodinné příslušníky tuto částku přesáhnout.

<sup>27</sup> Viz Státní ústřední archív Praha, ministerstvo sociální péče, sign. E 1/a-55, k. 1095, čj. 52.786/1923.

menší útrapy než v nebezpečí, které by hrozilo z hladové armády nezaměstnaných.<sup>28</sup>

Velmi důležitě dále bylo, že provádění tohoto zákona „bylo upraveno způsobem co nejvíce demokratickým, s plným pochopením sociálních potřeb přítomné doby.“<sup>29</sup> Jeho provádění totiž nebylo svěřeno státním úředníkům, nýbrž podle zákona se zřizovaly ve všech soudních okresech v českých zemích zvláštní tzv. okresní demobilizační výbory. Takovýto demobilizační výbor se skládal z předsedy, kterým měla být nestranná osoba, tj. ani zástupce dělnictva, ani zaměstnavatelů. Měl to být zpravidla státní úředník, nemusil to však být úředník politické správy, nýbrž i soudce, učitel, duchovní apod.<sup>30</sup> Kromě předsedy měl každý demobilizační výbor šest členů, které jmenovala příslušná okresní správa politická, a to tak, že tři musili být z řad zaměstnanců (dělnictva) a tři z řad zaměstnavatelů. Členové měli být voleni tím způsobem, že okresní správa politická si musily vyžádat návrhy všech odborových organizací zaměstnaneckých i zaměstnavatelských nebo politických stran, a na základě těchto návrhů provést jmenování. V některých případech se však stalo, že dělničtí zástupci v demobilizačních výborech byli přímo voleni na veřejných dělnických schůzích nebo na shromážděních dělnických důvěrníků, aniž by politické úřady nebo ministerstvo sociální péče, v jehož resortu tyto výbory pracovaly, proti takovému postupu něco namítaly.<sup>31</sup>

Takto vytvářeným demobilizačním výborům přiznával § 11 zákona č. 63/1918 Sb. značnou autonomii, poněvadž do vyměření podpory nebo do zamítavého rozhodnutí tohoto výboru neexistovalo žádné odvolání, ovšem za předpokladu, že toto rozhodnutí se nepřičilo zákonu.

Na základě potvrzení zprostředkovatelný práce, že uchazeč se ucházel marně o práci (na Moravě a ve Slezsku v těch okresech, kde zprostředkovatelný práce nebyly zřízeny, vykonával i tuto funkci demobilizační výbor, na Slovensko a Podkarpatskou Rus se zákon o podporách v nezaměstnanosti nevztahoval a demobilizační výbory zde vůbec nebyly zřízeny), přiznávaly tyto okresní demobilizační výbory nárok na podporu v nezaměstnanosti, kterou nezaměstnaným vyplácely berní úřady.

Činnost těchto výborů však začala být mnohem širší a buržoazie záhy počala útočit na celý systém státních podpor v nezaměstnanosti a na demobilizační výbory zvláště.

Sama existence demobilizačních výborů a to, že na ně bylo přeneseno rozhodování o státních financích v takovém rozsahu, který se při projednávání osnovy zákona v Národním shromáždění nedal vůbec stanovit (vláda nebyla tehdy s to Národnímu shromáždění sdělit, jak velké budou náklady, spojené s prováděním tohoto zákona), bylo velikým průlomem do dosud platných zásad veřejné správy. Rakouské správní právo sice rovněž znalo působení občanských sborů ve veřejné správě, tj. sborů,

<sup>28</sup> Viz F. Peroutka, l. c., Praha 1936, str. 418.

<sup>29</sup> Viz J. Tomas, *Provádění zákona o podporách v nezaměstnanosti*. Sociální revue 1, 1919–1920, č. 3–4, str. 38 n.

<sup>30</sup> Srov. Zasedání Národního shromáždění čs. roku 1919. Tisk 989. Odpověď na dotaz členů Nár. shromáždění A. Cuříka a soudr. (č. tisku 652) na ministra sociální péče dr. Wintra, stran zastoupení v demobilizačních výborech...

<sup>31</sup> Srov. rovněž tisk č. 989.

v nichž nerozhodoval byrokratický živel, nýbrž volení zástupci občanstva, ovšem pouze v oblasti územní samosprávy. Jinak měly tyto sbory pouze poradní funkci, v oblasti územní samosprávy mohly potom rozhodovat pouze v samosprávných záležitostech, které byly přesně vymezeny, a o samosprávných financích. Nyní však byla dána jejich rozsáhlá kompetence v otázkách, které patřily do pravomoci politické správy. Přihlédneme-li ke složení těchto sborů, v nichž byli vždy minimálně tři zástupci socialistických stran a v nichž zhusta i předsedové vystupovali daleko spíše jako političtí straníci a nikoliv jako státní úředníci, a dále k tomu, že z jejich rozhodnutí nebylo prakticky odvolání, vystoupne tím více neobvyklost a revolučnost tohoto řešení.

Demobilizační výbory se tak stávaly v některých případech i značně rozhodnými obhájci zájmů dělnické třídy, jejichž existence byla zakotvena přímo v zákoně. Stavěly se rozhodně proti snahám o snižování podpor v nezaměstnanosti, proti zmenšování počtu podporovaných osob vyloučením sezónních dělníků, proti snižování příspěvků na rodinné příslušníky apod. Tento rozhodný postup byl mnohdy úspěšný, jak svědčí konference demobilizačních výborů ze severních Čech, konaná 14. května 1919 v Teplicích. Deputace demobilizačních výborů z německého území v Čechách se dostavila 26. května 1919 na ministerstvo sociální péče, kde žádala zlepšení výživy dělnického obyvatelstva těchto území a zvláště kladla důraz na to, aby byly zvýšeny podpory v nezaměstnanosti ve všech horských krajích, vzhledem ke stoupajícím cenám životních potřeb. Podobné stížnosti přicházely ministerstvu i od ostatních výborů, především z Náchodska a Mladoboleslavska. Závažnost této skutečnosti ministerská rada uznala a ještě v květnu se usnesla, aby okresním správám politickým bylo přikázáno vyplácet potřebným textilním dělníkům z prostředků politické správy jako nouzové opatření plnou mzdu, jakožto podporu v nezaměstnanosti, nejvýše však čtyři koruny denně. Vzhledem k zákroku demobilizačních výborů ze severu Čech jevílo se podle názoru ministerstva sociální péče nezbytně nutné, aby toto zmocnění k poskytování nouzových podpor bylo rozšířeno na textilní dělnictvo vůbec, to znamená bez omezení na vybrané okresy.<sup>32</sup>

Tato činnost okresních demobilizačních výborů a stále stoupající náklady na podpory v nezaměstnanosti přiměly buržoazii k prvním útokům. Za první tři týdny platnosti zákona, tj. od 23. prosince 1918 do 12. ledna 1919, bylo sice na podporách vyplaceno pouze 3,740.050 korun v Čechách, 769.037 korun na Moravě a 706.114 korun ve Slezsku, již za čtvrtý týden od 13. do 20. ledna 1919 vykazovaly však berní úřady jenom v Čechách podpor za 6,884.487 korun, čili skoro dvojnásobek úhrnu výplat za první tři týdny. S odhadem pro všechny tři země (Čechy, Moravu a Slezsko) vyšla by cifra za čtyři týdny asi patnáct miliónů korun „s tendencí závažně vzestupnou“.<sup>33</sup>

Prozíravější zástupci buržoazie si byli vědomi toho, že podpory nelze okamžitě odstranit — přestože se ozývaly i ojedinělé hlasy, volající po jejich zrušení — vyžadovali však jejich podstatné snížení. Projevilo se to

<sup>32</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 108, čj. 11.076/1919.

<sup>33</sup> Viz SÚAr Praha, MSP, sign. E 3000, k. 1890, čj. 1.034/1919.

v prvních měsících roku 1919, kdy bylo jednáno o prodloužení platnosti zákona č. 63/1918 Sb. Podle tohoto zákona měly být podpory vypláceny totiž pouze do 15. února 1919 a jejich další vyplácení musilo být upraveno opět zákonem. Zástupci zaměstnavatelských organizací téměř jednomyslně dokazovali, že zákona je nadužíváno a nikdo nechce pracovat. Někteří, jako Svaz zaměstnanců stavebních pro země koruny české, navrhovali, aby od prodloužení platnosti zákona bylo upuštěno. V krajním případě připouštěli snížení podpor, jejichž polovinu měly nést domovské obce, aby prý byly přinuceny starat se o zaopatření práce nezaměstnaným dělníkům.<sup>34</sup> Znamenalo by to částečné nahrazení podpory v nezaměstnanosti chudinskou podporou. Obchodní a živnostenská komora v Brně naopak jednoznačně doporučovala prodloužení platnosti zákona, poněvadž v hlavních průmyslových odvětvích nebylo možno očekávat podstatné zlepšení zaměstnanosti. Doporučovala však opravu zákona v několika směrech: požadovala zmenšení rodinného příspěvku asi na polovinu (v dobrozdání se k tomu říkalo, že „dnešní podpora je tak vysoká, že v různých průmyslových odvětvích u nezaměstnaného s četnou rodinou nezřídka přesahuje výši průměrného týdenního výdělku dělníka plně zaměstnaného“) a rovněž snížení podpory na 50 % průměrného týdenního výdělku.<sup>35</sup>

I s tímto nepopulárním opatřením, které bylo zřejmě nezbytné, poněvadž podpory byly vskutku vysoké, se váhalo. Nezaměstnanost, zásobovací potíže, příliv demobilizovaných osob, i když již v této době byl redukován a s demobilizací se postupovalo pomalu, aby se nezvyšoval počet nezaměstnaného sociálně nepokojného živlu, byly hrozbami, které nebylo možno podceňovat. Jako nikoliv ojedinělý případ je možno uvést zprávu presidenta slezské zemské vlády v Opavě z 29. ledna 1919, podle níž bylo možno v poslední době pozorovat v Bílovcích mezi nezaměstnanými a navrátilci z vojny hnutí, které vedlo k obavám o udržení pořádku. Nezaměstnaní a demobilizovaní vojáci si na schůzi 17. ledna zvolili výbor a usnesli se na rezoluci, kterou zaslali městskému úřadu. Upozorňovali v ní na svoje špatné poměry a na nebezpečí vzniklé nezaměstnaností. Žádali, aby váleční zbohatlíci odpomohli ihned této bídě vydatnou podporou a dobrovolnými dary zažehnali tak hrozící nebezpečí bolševismu. Mimo to žádali ještě všeobecné snížení cen a další podpory, kromě příspěvku poskytovaného jim státem.<sup>36</sup> O hrozivosti situace si můžeme udělat představu z toho, že v Bílovcích se skutečně vytvořil ze zámožných občanů komitét, který zahájil akci ve prospěch nezaměstnaných a vrátivších se vojáků. Musíme si dále uvědomit, že se jedná o období, kdy tyto skupiny dostávaly již státní podporu, a to dost vysokou.

Trvalo proto ještě nějakou dobu, než se prosadil požadavek buržoazie na snížení podpor a na zpřísnění měřítko pro jejich udělování, aby státní pokladně bylo podstatně ulehčeno a přitom nedošlo k protestním akcím nezaměstnaných, nebo alespoň ne v takovém rozsahu, že by byl větší měrou porušen veřejný pořádek.

Toho bylo možno dosáhnout dvojím způsobem: jednak přijetím zákona,

<sup>34</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. E 3000, k. 1890, čj. 1.894/1919.

<sup>35</sup> Srov. *Boj o směr vývoje čs. státu. I*, str. 181–182.

<sup>36</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, E 3190, k. 1898, čj. 1.624/1919.

který by nově upravoval nárok na udělení státní podpory a tuto podporu snižoval, jednak přenesením práva rozhodovat o udělení podpor na státní úřady.

Se snížením podpor bylo čekáno na jaro, kdy se za normálních poměrů zahájením sezónních prací snižoval počet nezaměstnaných. Podpory byly sniženy od 1. dubna 1919, zároveň byl snížen příspěvek na členy rodiny a zmenšil se počet podporovaného dělnictva vyloučením osob zaměstnaných službami v domácnosti. Dále byly odňaty podpory zemědělským a lesním dělníkům.<sup>37</sup>

Krátce poté začalo ministerstvo sociální péče dělat přípravy k likvidaci okresních demobilizačních výborů. Tyto přípravy konalo na nátlak většiny ostatních vládních resortů, z nichž zejména ministerstvo zemědělství v čele s vůdcem konzervativního statkářského křídla agrární strany Karlem Práškem, bylo pro velmi tvrdý postup. Již 12. března 1919 nesouhlasilo s návrhem ministerstva sociální péče na prodloužení podpor do 1. dubna a v každém případě žádalo další zostření kontroly nad nezaměstnanými, snížení podpor na polovinu aj.<sup>38</sup> Ani mezi socialistickými stranami však nemůžeme pozorovat výraznější hlasy, které by se za další existenci demobilizačních výborů stavěly.

Ministerstvo sociální péče začalo v prvé řadě rušit vyplácení podpor v těch okresech, v nichž počet nezaměstnaných poklesl a kde odstranění podpor nenarazilo na vážnější odpor. Dále potřebovalo ministerstvo získat přehled o výsledcích činnosti demobilizačních výborů. Prikázalo proto, aby do 10. července 1919 byly předloženy výkazy všech demobilizačních výborů o stavu podporovaných osob koncem každého měsíce, počínaje prosincem 1918, včetně června 1919, jakož i výkaz o počtu osob, které byly z nároku na podporu v nezaměstnanosti vyloučeny z toho důvodu, že odepřely přijmout příkázanou práci. Dále si vyžádalo výkazy berních úřadů o výši podpor, vyplacených v jednotlivých měsících a výkazy zprostředkovatelů práce o počtu zprostředkovaných pracovních míst v jednotlivých měsících.

Tyto výkazy svědčily o obrovském vzrůstu vyplácených podpor a o stálém stoupaní počtu nezaměstnaných. V jarních měsících se tento počet sice zmenšil, ale nijak podstatně. Např. podle výkazu demobilizačního výboru Brno-město bylo zde koncem prosince 1918 celkem 513 podporovaných osob, koncem ledna 1919 již 2907, koncem února 2930, v březnu 2230, v dubnu 1906, v květnu 1977 a v červnu opět již 2125. Za tuto dobu bylo zde na podporách vyplaceno 1,819. 658 korun. Mnohem horší situace však podle těchto zpráv byla v pohraničních oblastech. Z relace demobilizačního výboru pro Liberec-město i venkov vyplývá, že koncem ledna 1919 zde bylo podporováno 7769 osob, a to bez rodinných příslušníků (do 5. ledna 1919 byli nezaměstnaní podporováni z prostředků německého Rakouska), koncem února již 8655, koncem března 11.799 (zde byli již započítáni i rodinní příslušníci), v dubnu 12.125, v květnu 11.560 a v červnu 11.252. Pracovních míst bylo ve všech okresech zprostředkováno jenom nepatrně.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. E 3000, k. 1890, čj. 5.988/1919.

<sup>38</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 118, konvolut Nezaměstnanost – zákon.

<sup>39</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 117, konvolut Nezaměstnanost, výkazy 1918–1920.

Ministerstvo současně pověřilo několik svých orgánů revizí v těch okresech, v nichž bylo na podporách vydáno nápadně mnoho. Jejich zprávy zněly velmi nepříznivě, takže „radikální zakročení ze strany vlády jmenovitě v okresech německých, jeví se nanejvýš nutným.“ Při revizi, prováděné u demobilizačního výboru v Jablonci nad Nisou (v okrese s 67 tisíci obyvatel), kde bylo vydáno do konce června 1919 na podporách 4,458.475 korun, bylo zjištěno, že výbor nedbal zákona. Proto bylo vyplácení podpor v tomto okrese výnosem ze 24. července zčásti zastaveno a určen orgán, který měl činnost výboru kontrolovat a posílat ministerstvu správy. Rovněž některé demobilizační výbory v českých oblastech postupovaly podle hlášení politických úřadů příliš benevolentně. Podle relace okresní správy politické v Moravském Krumlově tomu tak bylo v Hrotovicích, kde členové tohoto výboru „při poskytování podpor příliš volně si počínali, hájili jedině stanovisko žadatelů a dle došlých zpráv využívali funkcí svých k agitačním účelům pro čs. stranu socialistickou.“<sup>40</sup>

Většina zpráv však v protikladu s tvrzením ministerstva sociální péče mluvila o tom, že valná část demobilizačních výborů plnila svou funkci bezvadně. Proto musíme považovat několik případů nesprávného postupu za záminku k odstranění celé instituce. To ještě ve všech případech nemůžeme být zcela přesvědčeni o tom, že se demobilizační výbory dopouštěly skutečně přehmatů. Zprávy o revizích u některých demobilizačních výborů v německých oblastech, i když uvádějí některé konkrétní nesprávnosti, nejsou totiž zcela přesvědčivé. Nacionální moment v německých okresech pochopitelně vyloučit nemůžeme a v určitých případech při rozhodování o udělení podpor zajisté hrála roli i snaha po poškození republiky, ke které mělo německé obyvatelstvo negativní vztah, zejména uvědomíme-li si, že se jedná o období, v němž byly potlačeny jeho iredentistické snahy a ostře zakročeno proti německým demonstracím v březnu 1919. Není však zároveň možno nevidět, že německé okrajové okresy patřily k nejprůmyslovějším a pro svou skladbu průmyslu a nedostatek surovin byly nejvíce za poválečné krize postiženy nezaměstnaností. Podobná situace se ostatně opět projevila za velké hospodářské krize třicátých let.

V červenci 1919 bylo o dalším osudu demobilizačních výborů definitivně rozhodnuto. Ministerstvo sociální péče sice předstíralo, že dává výborům ještě příležitost ke zlepšení jejich činnosti, jednalo se však již o pouhý zastírací manévr.

Dnem 28. července byl datován ministerský výnos, ve kterém se mluvilo o smyslu existence demobilizačních výborů a o jejich činnosti. Říkalo se zde, že rozhodování o podporách bylo vloženo na tyto výbory proto, poněvadž okresní hejtmanství měla málo pracovních sil a byla zatížena ještě z valné části četnými agendami. Tato instituce se považovala při vzniku zákona za dostatečnou, poněvadž se očekávalo, že podpory budou poskytovány jenom do 15. února 1919 a že „za tehdejších revolučních časů důvěrníci z lidu budou mít více porozumění pro potřeby lidu než úředníci, v přísném formalismu vychovaní“. Za těchto předpokladů nebylo

<sup>40</sup> Viz SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 117, konvolut Nezaměstnanost, výkazy 1918–1920, okresní správa politická Moravský Krumlov MSP, 10. července 1919.

také podle výnosu považováno za potřebné vytvořit mezi demobilizačními výbory a ministerstvem sociální péče střední instanci. Tyto předpoklady se však nesplnily. Zákon trvá devět měsíců a dosud nelze stanovit, kdy bude zrušen. Také instituce demobilizačních výborů „naděje v ni kladené úplně zklamala“. Velký počet demobilizačních výborů úřadoval sice bezvadně, „velká část však, postrádajíc autority oproti žadatelům a nejsou odpovědná za své jednání žádnému úřadu, podlehla tlaku svého okolí a povolovala podpory bez ohledu na znění zákona. Je pochopitelné, že u lidí, nezvyklých na přísné vykládání zákona, obsah zákonného předpisu ustupuje před osobním dojmem, jemuž konečně úplně podléhá. V krajích německých mimo to vzešla snaha, aby libovolným poskytováním podpor byl čs. stát co možná poškozen . . .“ „Také předsedové demobilizačních výborů nestojí na výši své úlohy“, říkalo se zde dále. Ve výnosu se také uváděla některá opatření ke zlepšení práce výborů, především účinnější kontrola, snižování počtu podporovaných okresů apod. Celý výnos končil hrozbou, „když by tento pokus nedocílil uspokojivého úřadování demobilizačních výborů, bylo by třeba vzít v úvahu jejich náhradu jinými živly a pokud možno postavení podpor v nezaměstnanosti na právní podklad zcela jiný.“<sup>41</sup>

V notě ministerstva sociální péče ministerstvu financí, v níž se upozorňovalo na tento výnos z 28. července 1919, kterým bylo okresním správám politickým nařízeno učinit poslední pokus, aby úřadování demobilizačních výborů bylo přivedeno „do pravých kolejí“, se již mluvilo mnohem otevřeněji. Říkalo se zde totiž, že jestliže se tento pokus během srpna nepodaří, je ministerstvo sociální péče odhodláno výbory rozpustit a další rozhodování o podporách přikázat okresním správám politickým.<sup>42</sup>

Dne 31. července 1919 poslalo ministerstvo sociální péče všem okresním správám politickým v českých zemích oběžník, v němž dodatečně ke svému výnosu z 28. července přikazovalo zrušit vyplácení podpor v zemědělských obcích, pokud zde již nebylo předtím zastaveno. Rozhodování o tom, která obec je zemědělská, bylo přeneseno též na okresní správy politické. Ohledně dalšího přiznávání podpor novým žadatelům měly okresní správy politické dát demobilizačním výborům příkaz, aby napříště přiznávaly podporu v nezaměstnanosti za předpokladu, že budou splněny zákonné podmínky, jenom těm osobám, které byly bez práce již alespoň čtrnáct dní. Klesl-li v některém soudním okrese počet podporovaných osob pod jedno sto, měl být demobilizační výbor rozpuštěn a další obstarávání jeho agendy měla převzít okresní správa politická. Totéž opatření mělo být učiněno i v tom případě, „když okresní úřad politický dojde k náhledu, že agendu demobilizačního výboru bez újmy pro ostatní úřadování sám může převzít, nebo když to uzná za nutné v zájmu veřejném.“ Ministerstvo bylo ochotno oněm úředníkům okresních správ politických, kterým by následkem toho vzešlo rozmnožení jeho prací, poskytnout přiměřené remunerace. Konečně tento oběžník politickým úřadům přikazo-

<sup>41</sup> Viz SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 108, čj. 15.601/1919.

<sup>42</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 119, čj. 25.244/1919, nota ministerstvu financí ze 4. srpna 1919.

val, aby na základě stavu z 15. a posledního každého měsíce podávaly ministerstvu zprávu o počtu nezaměstnaných pobírajících podporu.<sup>43</sup>

Tímto výnosem byla prakticky dána možnost postupné likvidace okresních demobilizačních výborů. Tyto demobilizační výbory byly zřízeny zákonem a nyní rozhodnutím prvních instancí politické správy mohly být jeden po druhém zlikvidovány. Ministerstvo zde využilo nevraživosti většiny politických úřadů vůči demobilizačním výborům, v jejichž činnosti viděly zasahování do své kompetence. Bylo mu zajisté známo, že již předtím se z některých okresních správ politických ozývaly hlasy volající po zrušení těchto výborů. Tam, kde by převažovala neochota rozmnožovat agendu politického úřadu převzetím úkolů demobilizačního výboru, mělo být působeno vidinou remunerace. Dále ministerstvo využilo příhodné doby, poněvadž v létě počet nezaměstnaných v důsledku polních a jiných sezónních prací přece jenom poklesl. Bylo však nepochybné, že v podzimních měsících začne znovu narůstat.

K definitivnímu zrušení okresních demobilizačních výborů došlo zákonem číslo 569 ze 17. října 1920. Výnosem ministerstva sociální péče z 20. října 1920 bylo okresním správám politickým v Čechách, na Moravě a ve Slezsku přikázáno, aby demobilizačním výborům oznámily, že podle citovaného zákona jsou zrušeny. Všem jejich členům měly vyslovit dík a uznání za činnost věnovanou zejména zájmům státu a vyzvat je, aby předali agendu okresním správám politickým. Okresní správy politické mohly při rozhodování o udělení podpor použít v pochybných případech bývalých členů těchto výborů jako poradního sboru.

Rozhodování o podporách v nezaměstnanosti bylo tak přeneseno na státní úřady, které pochopitelně postupovaly mnohem rigorózněji než občanské sbory, hájící především zájmy nezaměstnaného dělnictva. Poradní sbory, které vznikly přeměnou demobilizačních výborů jenom v některých případech, neměly již prakticky žádný význam.<sup>44</sup>

V této době se také již stupňovaly hlasy volající po základní přeměně celého systému péče o nezaměstnané. Tyto hlasy byly vyvolávány velkými částkami vyplácenými jako podpory — v roce 1919 bylo na podporách v nezaměstnanosti vyplaceno 259,497.893 korun. Národní shromáždění proto projednalo již v první polovině roku 1921 zmíněný zákon o tzv. gentském systému, podle kterého se rušil systém státních podpor a zavaděly se podpory udělované jenom osobám odborové organizovaným, které vyplácely odborové organizace. Stát těmto organizacím přispíval na podpory tzv. státním příspěvkem k podpoře v nezaměstnanosti. Přestože byl tento systém uzákoněn v roce 1921, mohl být uveden v život teprve roku 1925,

<sup>43</sup> Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. III/5, k. 117, konvolut Nezaměstnanost, výkazy 1918–1920, MSP všem okresním správám politickým v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, 31. července 1919.

<sup>44</sup> Např. v Brně byl demobilizační výbor rozpuštěn na základě výnosu ze 20. listopadu 1919 a jeho agendu převzala správa města Brna, která byla tehdy v rukou vládního komisaře. Jako poradní sbor úřadoval od této doby v záležitostech podpor v nezaměstnanosti správní sbor městského úřadu pro zprostředkování práce, zesílený členy bývalého demobilizačního výboru. Srov. SÚAr Praha, MSP, sign. E 319, čj. 30.704/1919, dále sign. III/5, k. 119, konvolut Nezaměstnanost 1919, zastavení podpor, čj. 32.590/1919, vládní komisař města Brna MSP, 29. listopadu 1919.



kdy odpadla definitivně vlna poválečné hospodářské krize a odborové organizace mohly vytvořit dostatečně velké finanční fondy.<sup>45</sup>

Mnohem většího významu než okresní demobilizační výbory, které ve své většině nepůsobily ani po dobu celého jednoho roku, nabývaly občanské sbory, zřízené v oboru činnosti ministerstva pro zásobování lidu.

Byly to zejména hospodářské rady, které vznikly z podobného důvodu jako okresní demobilizační výbory. Byly vytvořeny k tomu, aby zvládly velmi obtížnou situaci v zásobování a výživě obyvatelstva. Zásobovací služba se v průběhu světové války zcela zhroutila. Byla naprosto dezorganizovaná, a proto bylo nutno provést po válce účinná a rázná opatření, aby nedocházelo k hladovým a zásobovacím nepokojům, popř. aby tyto nepokoje nepřerostly v akce širšího dosahu. Buržoazie byla proto i na tomto poli v zájmu udržení klidu a pořádku ochotna připustit vytvoření takových orgánů, s jejichž existencí by za normálních poměrů nemohla ze zásadních důvodů souhlasit. Bylo však zcela evidentní, že zdiskreditované politické úřady bez dostatečné autority nemohou samy zásobovací situaci zvládnout.

Dalším důvodem, který není možno podceňovat, proč byla právě v oboru působnosti ministerstva pro zásobování lidu vybudována soustava těchto občanských sborů a proč zde došlo k vytvoření nejdemokratičtějšího systému správy vůbec, byla sama osoba prvního ministra stojícího v čele tohoto resortu dr. Bohuslava Vrbenského.

Socialistické strany nevěnovaly v této době otázkám veřejné správy a mocenského státního aparátu téměř žádnou pozornost. Platí to ovšem s výjimkou dělnických rad, což je ale poněkud jiná otázka. Otázky důsledné demokratizace veřejné správy, zvýšení účasti obyvatelstva na práci státních orgánů, vytvoření systému nové, demokratické správy a lidové kontroly státní správy, nebyly téměř vůbec v české sociální demokracii teoreticky propracovány a praktické pokusy o zásahy do systému veřejné správy po vzniku republiky byly jenom velmi nesmělé. Sociálně demokratičtí a čeští socialističtí poslanci (mezi nimi také S. K. Neumann, náležející tehdy na krátký čas k čs. straně socialistické) se omezili pouze 10. prosince 1918 na podání návrhu v Národním shromáždění, v němž požadovali, aby u všech policejních ředitelství a politických a horních úřadů první a druhé stolice byly vytvořeny dozorčí komise z občanstva, které měly mít čtyři až šest členů. Do těchto komisí měla vláda povolát členy a za každého člena náhradníka na návrh politických stran s paritním zastoupením. Komisím měl náležet dozor nad veškerým úřadováním těchto úřadů. Dne 12. prosince 1918 přikázalo plénum Národního shromáždění tento návrh svému ústavnímu výboru a tam byl pohřben.<sup>46</sup> Do pléna se již nikdy nedostal. Jediným důsledkem tohoto návrhu byla vyhláška ministerstva vnitra z 15. ledna 1919 o zřízení důvěrníků u politických úřadů, o které jsme již mluvili.

Tím spíše vynikne poctivá a opravdová snaha dr. Vrbenského o vybudování demokratického systému zásobování.

<sup>45</sup> Nejnověji srov. J. Houser, *Vývoj sociální správy*.

<sup>46</sup> Srov. Zasedání Národního shromáždění čs. roku 1918. Tisk 194. Návrh poslanců dr. Srova Frankeho, Vaňka a soudruhů. Dále Stenografický protokol o zasedání Národního shromáždění 1918, str. 177.

Dr. Bohuslav Vrbenský, jehož význam není dosud ještě stále doceněn a jehož osobě a činnosti se od naší marxistické historiografie dostalo jenom málo pozornosti,<sup>47</sup> byl původně anarchokomunista, který po sloučení části tohoto směru s čs. stranou socialistickou, jež se na svém sjezdu z roku 1918 podstatně zrevolucionovala, byl vyslán za čs. socialisty do první, Kramářovy vlády. Těšil se obrovské popularitě zejména mezi severočeským hornictvem, které se také v červenci 1919 za něho plnou vahou postavilo, když si buržoazie vynutila, aby do druhé vlády ČSR (to znamená do první vlády Tusarovy) nebyl již jmenován. Stalo se tak na velkých shromážděních v mosteckém revíru, na nichž bylo usneseno vynutit všeobecnou stávkou, v níž se počet stávkujících odhadoval na 22 tisíc, setrvání Vrbenského ve vládě a v úřadu ministra pro zásobování lidu.<sup>48</sup>

Do první Tusarovy vlády nebyl Vrbenský delegován proto, poněvadž se stal svým působením v ministerstvu pro zásobování lidu ve vládě Kramářově pro buržoazii nepřijatelný. Ihned po převzetí tohoto resortu v první vládě se totiž pustil s plným elánem do budování veřejné zásobovací služby, která měla odpovídat jeho socialistickým představám a jeho silně vyvinutému sociálnímu citění. Jeho pomocníkem při budování této služby byl sociálně demokratický poslanec a žurnalista Antonín Srba a jejich působení v tomto ministerstvu zanechalo takové stopy, že ještě v době, kdy Vrbenský již dávno v čele tohoto resortu nestál, intervenoval národně demokratický poslanec dr. Antonín Hajn předsedu vlády Tusara proti existenci „direktoria tří socialistů“ v ministerstvu pro zásobování lidu.<sup>49</sup>

Vrbenský byl člověk s mnoha pro dělnictvo a slabší vrstvy sympatickými rysy. Peroutka jej charakterizoval jako člověka, který neovládal dostatečně všechny formální stránky státnického umění, ale vyznamenával se tím, čím státníci vždy se mají vyznamenávat: dovedl si zachovat blízkost k lidu. Podle Peroutky byl jedním z těch, kteří se nedostávají k socialismu jako k výsledku logických úvah, nýbrž z dobroty srdce a bohatosti citu. Podle téže charakteristiky ze socialistů zasedajících ve vládě nejvíc vystupoval pro socialistickou aktivitu, jemu ze všech nejvíce zdála se socializace uskutečnitelnou v nejbližší době.<sup>50</sup>

Svým nekompromisním postojem a temperamentní obhajobou sociálně slabých si Vrbenský vysloužil nejvíce útoků ze strany buržoazie, která

<sup>47</sup> Základní údaje k jeho osobě a činnosti, srov. v *Příručním slovníku k dějinám KSČ. Sv. II. Praha 1964, str. 978–979. Příruční slovník naučný IV. díl, Praha 1967, str. 742, přináší pouze nejstručnější informaci. Mnoho rozsáhlejší není ani přehled Milana Lichnovského, MUDr. B. Vrbenský 1882–1944. Vojenské zdravotnické listy 25, 1956, str. 328–329. K činnosti jeho skupiny v tomto období srov. Renata Wolgemuthová, *Cesta anarchokomunistické skupiny B. Vrbenského. ČsČH 9, 1961, str. 495–514. Dále Jiří Tůma, Anarchokomunistická skupina Vrbenského před odchodem z československé socialistické strany. Sborník statí k dějinám KSČ. Zvláštní číslo Prací Vojenské politické akademie Klementa Gottwalda. Praha 1966, str. 8–30.**

<sup>48</sup> Srov. Ranní Lidové noviny, č. 187, 8. července 1919, článek *Demagogické vlivy při řešení vládní krize.*

<sup>49</sup> Srov. Zasedání Národního shromáždění čs. roku 1919. Tisk 1409. Dotaz člena Národního shromáždění dr. Antonína Hajna a soudruhů na ministerského předsedu Vlastimila Tusara o existenci direktoria tří socialistů v ministerstvu zásobování. Dále tisk č. 1486 (odpověď Tusarovy).

<sup>50</sup> Srov. F. Peroutka, *l. c., díl 2, část druhá, str. 1146–1148.*

mu, neustále vytýkala, že zavádí systém třídního zásobování. Vrbenský sám se tím netajil a vcelku nepokrytě protěžoval velkonákupy a konzumní družstva, neboť kolektivní formu činnosti kladl výše než individuální a v družstvech a ústřednách spatřoval vhodný nástroj k socializaci a prostředek, jak odstranit soukromý obchod.

Není proto divu, že buržoazní tisk podnikal proti osobě ministra a proti celému ministerstvu a členům jeho občanské kontroly nekonečné štvance a obviňoval je, že agitují pro bolševictví. Žádnému jinému ministrovi nebylo v této době adresováno tolik interpelací, jako ministrovi zásobování, a buržoazní poslanci, především agrární, lidovečtí a národně demokratičtí, útočili proti celému systému vázaného hospodářství a žádali jeho odstranění a zavedení volného obchodu. Přitom jedině systémem vázaného hospodářství mohlo být zaručeno alespoň minimální zásobování dělnických vrstev, neboť volný systém za naprostého nedostatku potravin a jiných předmětů denní spotřeby musil nutně vést ke zvyšování cen a narůstání lichvy, která i takto byla vážným problémem. Tyto útoky a boj za zrušení vázaného hospodářství se stupňovaly zejména na jaře a v létě 1920, kdy Vrbenský již nestál v čele tohoto resortu, kdy však socialistické strany šly do útoku na celostátním sjezdu hospodářských rad, který se konal v květnu 1920 v Praze.

Říkali jsme již, že Vrbenského se podařilo z vlády odstranit a v první Tusarově vládě nebyl. Lidové noviny, které byly v této době orgánem národně demokratické strany, v této souvislosti o Vrbenském nenávistně napsaly, že „svou demagogií, svou nelojalností k ostatním členům vlády, svou vlastní ignorancí, stejně jako ignorancí lidí, kterými se obklopil, byl jednou z hlavních příčin, proč dosavadní koaliční vláda se musela rozpádnout. Jeho odstranění z vlády uznali také jeho nejbližší stranici za nezbytnost vzhledem k ozdravení poměrů“.<sup>51</sup> Ve druhé Tusarově vládě a ve vládě Benešově v letech 1921–1922 sice Vrbenský už opět byl, podařilo se však odstranit jej do takových resortů, ve kterých nemohl být pro buržoazii tak nebezpečný jako v ministerstvu zásobování. Nejprve byl ministrem veřejných prací a později stál v čele ministerstva zdravotnictví. Při jmenování Vrbenského ministrem veřejných prací buržoazie demagogicky využívala jeho vedení tohoto resortu k uklidňování dělnickým mas tvrzením, že osoba Vrbenského je zárukou provedení požadované socializace dolů, poněvadž horní správa patřila do kompetence tohoto ministerstva. Zde však byla situace zcela jiná. Zatímco v případě resortu zásobování se Vrbenskému zcela podařilo ovládnout aparát tohoto ministerstva mimo jiné povoláním zástupců občanstva přímo do nejvyšší instance, úřednictvo

<sup>51</sup> Viz Ranní Lidové noviny, č. 187, 8. července 1919, článek *Demagogické vlivy při řešení vládní krize*. V článku se dále říká: „Dr. Vrbenský, který je zubním lékařem a koketuje s anarchisty, drží se ministerského úřadu zuby nehty a dal v severozápadním českém revíru dokonce inscenovat hornickou stávkou, aby jeho drahocennost byla v nové vládě zachována. Ostří této agitace, která nás před cizinou ukazuje ve světle nejubožejším, je ovšem namířena trochu výše než proti Tusarovi, a kdyby měla mít úspěch, mohla by mít následky nejvážnější.“ (Poslední věta podtržena v originále.)

<sup>52</sup> Tato Vrbenského slova na základě jeho spisu *Vývoj otázky znárodnění a socializace dolů* (Praha 1922), cituje Jiří Tůma, *Anarchokomunistická skupina Vrbenského*, str. 11.

ministerstva veřejných prací se postavilo proti němu. Svědčí o tom jeho vlastní slova, jimiž líčil, s jakým odporem, ba možno i se sabotáží se setkal u byrokracie ministerstva veřejných prací, když uložil úředníkům úkol, aby mu vypracovali osnovu zákona na zestátnění dolů.<sup>52</sup> Ovládnutí aparátu ministerstva pro zásobování lidu a jeho proniknutí zástupci občanstva však způsobily, že přes Vrbenského odvolání z čela tohoto resortu byl jím zaveden zásobovací systém a demokratický systém správy zásobování, na kterém se podílely desetitisíce občanů, trvalého charakteru a nebylo možno jej jenom lehce zlikvidovat.

V oboru působnosti ministerstva pro zásobování lidu se totiž vytvořením trojstupňového systému správy se širokou účastí občanstva realizovala poprvé důsledná demokratická správní struktura. Zásady, ze kterých tento správní systém vyrostl, je možno vystopovat z článku „Přibrání občanských živlů k veřejné správě státní“, který byl otištěn ve věstníku tohoto ministerstva za Vrbenského úřadování.<sup>53</sup> Nevíme bohužel, kdo je jeho autorem, zda Vrbenský sám nebo někdo z jeho nejbližšího okruhu, článek však výborně ukazuje celkové tehdejší ovzduší na ministerstvu a názory jeho vedení na systém a úkoly veřejné správy v novém státě.

Říká se zde, že jedním z nejdůležitějších úkolů je upevnění a zesílení základů nového státu, „jedním z nejvážnějších problémů tohoto úkolu jest zlidovění veřejné správy od hlavy až k patě“ (podtrženo v originále). Za Rakouska byl lid sice připuštěn k tomu, aby spolupracoval při vydávání zákonů, jejich provádění však bylo vyhrazeno byrokratickému aparátu. Bylo by chybou zavírat oči před tím, že jsme převzali dědictvím od rozpadlého Rakouska byrokracii, která není vždy elementem lidovým, poněvadž byla vychována v zásadách a názorech přísně aristokratických. „Chceme-li vybudovat náš stát na zásadách opravdu demokratických, musíme tedy především pracovat na zdemokratizování veřejné správy“ (podtrženo v originále). Naši byrokracii musíme dát nového ducha a na veřejné správě musíme v míře co největší učinit spoluúčastnými a spoluzodpovědnými občanské živly. „Nechceme jen laickou školu, chceme také laickou veřejnou správu“ (podtrženo v originále). Starý zkonstatělý byrokrat rakouského typu, který byl ve svém úřadě dosud samovládce, nedovede snad připustit možnost toho, že by s ním mohl ve správě jeho úřadu spolupracovat prostý občan, vnášející do tohoto úřadu poznatky a zkušenosti z denního života širokých mas lidu, stejně jako nedovede vysoký panský úředník velkého průmyslového závodu připustit možnost toho, aby do správy závodů jim svěřených mohl mluvit také někdo jiný, než oni sami. Ale věříme, říkalo se v tomto článku dále, že větší část naší byrokracie, která nevyšla z řad privilegovaných tříd a která nenese na sobě cejch byrokratické dynastie, porozumí idejím nové doby a bude také sama ráda spolupracovat na zdemokratizování veřejné správy a na jejím oproštění od byrokratického ducha starého Rakouska. Pro úředníka bude ulehčením, když stoupající zodpovědnost převezmou spolu s ním zástupci lidu, pro který je celý správní aparát

<sup>53</sup> Srov. Věstník ministerstva pro zásobování lidu v Československé republice 1, č. 3 z 12. května 1919, str. 113–115.

vybudován. „Spoluúčinnost tato musí být uplatněna ve všech oborech státní správy“ (podtrženo v originále), i ve správě politické i v lidové výchově, i v oborech technických a hospodářských, a také ve veřejném zdravotnictví. Inteligentní pracovník, třeba z řad dělnických, vpraví se snadno v úkoly, které mu budou svěřeny v kterékoli složce státního organismu. Je pravda, že zlidověním veřejné správy bude odzvoněno umíráčkem absolutistické moci byrokratického aparátu, ale není ani žádným zájmem státu, ani nějakou životní potřebou byrokracie, tuto moc udržovat. Zlomením této moci neklesne nijak význam státního úředníka.

Další část je věnována pokusu ministerstva pro zásobování lidu o zdemokratizování veřejné správy přibráním laického živlu k spoluúčinnosti v něm. Říká se zde, že toto ministerstvo uplatnilo spolupráci laického živlu ve svém oboru ve všech stupních. Je snadno pochopitelné, že takováto nová složka veřejné správy není všude vítána a přijímána s náležitým pochopením její důležitosti a že jejímu vybudování se stavějí v cestu těžko překonatelné překážky. Je tu celá řada různých interesentů, kteří například nedovedou nebo spíše nechtějí pochopit, že by prostý dělník nebo zemědělec mohl s prospěchem spolupracovat na vybudování nové organizace státu, a že by také mohl spolupracovat v praxi na vývoji nového společenského zřízení, jež se sice v teorii hlásá, ale různými odborníky a interesenty v praxi připustit nechce. Aby se zakryl tento zájem na udržení starého režimu, který byl různým privilegovaným jednotlivcům a vrstvám daleko příznivější než je zdemokratizovaná veřejná správa, předstírá se, že dělnictvo je živlem neodborným a destruktivním. Ani jedno ani druhé není pravda. Dále se potom v článku zdůvodňuje účast zejména dělnictva na veřejné správě, neboť dělník stejně jako každý jiný pracovník při zdemokratizování veřejné správy bude do ní zanášet poznatky a zkušenosti z denního života a uplatňovat je ve prospěch celku. Máme zapotřebí cílevědomou organizaci výživy pracovních tříd, v jejichž pracovní zdatnosti leží největší poklad našeho státu. Proto je nutno, aby především ti, kdo jsou na organizaci této výživy nejvíce interesováni, tedy pracovní vrstvy samy, byli v největší míře přibíráni k veřejné správě a na její organizaci spolupracovali. Je bezdůvodno tvrdí-li se, že dělník není k tomu schopen a že nemá také žádný zájem na udržení a zvýšení výroby životních potřeb. Právě naopak on je nejpřímějším interesentem a jemu v prvé řadě záleží na tom, aby se tyto potřeby vyráběly co možno nejrationálněji, nejlevněji a s vynaložením nejmenší pracovní síly. Proto také jemu i jako producentu, i jako konsumentu těchto potřeb náleží v organizacích, které jsou povolány k řešení těchto otázek a které mají vyrovnávat výrobu a spotřebu životních potřeb, místo nejpřednější. Spoluúčast a spoluúčinnost občanských živlů také ve všech jiných oborech veřejné správy měla by být předmětem nejvážnější, nestraničné veřejné diskuse a měla by se stát velkým pracovním úkolem, jak vědeckých, tak politických, tak národohospodářských pracovníků, uzavírá článek.

Tento článek byl zajisté v úředních věstnících naprostou výjimkou. Jím vytyčené zásady byly v oboru působnosti ministerstva pro zásobování lidu důsledně zachovávány a uplatňovány, a to od nejnižší až po nejvyšší instanci. Zároveň v nich bylo důsledně dodržováno to, co článek teoreticky

zdůvodňoval, aby totiž v orgánech zásobovací služby měly převahu dělnické a maloroľnické vrstvy.

Náš stát zdědil určitou zásobovací službu již od starého Rakouska. Byly to především hospodářské rady, které začaly být zřizovány za světové války. Tyto rady však ve svém složení z období konce války byly mluvčím buržoazie a z ní hlavně roľnictva. Je pochopitelné, že byly proto doménou zejména agrární strany. Již za starého Rakouska byly však státní úřady kritickou zásobovací situací přinuceny v některých případech používat přímo součinnosti dělnictva.<sup>54</sup> Na tuto praxi navázal důsledně Vrbenský, jeho motivy se však pochopitelně zásadně lišily od pohnutek rakouské státní správy.

Dr. Vrbenský vybudoval při ministerstvu zásobování lidu tzv. Občanskou kontrolu při MZL. Podíváme-li se na složení této Občanské kontroly zjistíme, že v ní měly převahu socialistické strany a především to, že v ní působila řada levicových předáků těchto stran. Za sociální demokracii byli např. členy Občanské kontroly pozdější komunisté Václav Šturc a Antonín Zápotocký, za čs. stranu socialistickou stoupenec dřívějšího anarcho-komunistického směru a Vrbenského přítel a úzký spolupracovník ing. Vlastimil Borek, který se stal později spolu s Vrbenským rovněž komunistou, příslušnice levého křídla čs. strany socialistické Františka Plamínková aj.<sup>55</sup>

Tato Občanská kontrola se scházela velmi často a řídila a usměrňovala činnost hospodářských rad na území celé republiky.<sup>56</sup> Z toho je jasně vidět, že ji není možno srovnávat s ostatními poradními sbory, působícími při jiných ministerstvech, poněvadž její činnost nebyla pouze poradní, nýbrž měla rozhodující právo. Mimoto bylo pro hospodářské rady vytvořeno na ministerstvu pro zásobování lidu zvláštní oddělení.

Síť těchto hospodářských rad, které prováděly kontrolní činnosti v oblasti zásobování, působila v celé republice. Mezi hospodářskými radami působícími po převratu a institucemi stejného jména, které pracovaly v průběhu první světové války, však byl zásadní rozdíl. Zatímco válečné hospodářské rady byly představitelkami zájmů buržoazie, byly hospodářské rady za první republiky v prvé řadě obhájci zájmů spotřebitelů, dělnictva a drobného roľnictva. Svůj vznik odvozovaly od usnesení vlády z 11. ledna 1919. Znamená to, že jejich právní postavení bylo velmi vratké, nevznikly na základě zákona ani vládního nařízení. Tento nedostatek byl evidentní,

<sup>54</sup> Při vyhocení zásobovací situace a nebezpečí hladových bouří přibírala okresní hejtmanství a městské úřady zástupce dělnictva, aby dohlíželi na zásobovací službu. Např. v Německém Brodě již v důsledku velké demonstrace z 18. srpna 1917 projednal a dohodl okresní hejtman, aby se dělnice zapojily jako důvěrnice v širší vyživovací službě a aby spolupůsobily při kontrole obchodníků mlékem i jiných obchodníků. Srov. *Jiskry a plameny*, str. 16.

<sup>55</sup> Složení Občanské kontroly při ministerstvu v době, kdy stál v čele tohoto resortu agrární ministr Houdek, je uveřejněno v publikaci Ministerstvo pro zásobování lidu a soubor zákonů, nařízení i výnosů zásobování se týkajících. Praha 1920, str. 36. Kontrola byla devítičlenná a kromě uvedených osob byli jejími členy Božena Ecksteinová z Prahy (poslankyně za soc. dem.), Olga Stránská z Prahy, Otakar Mácha z Čelákovic, Václav Větrovec z Plzně a Josef Holub z Duchcova.

<sup>56</sup> Zprávy o jejich schůzích byly uveřejňovány ve Věstníku ministerstva pro zásobování lidu.

hospodářským radám se však již později nepodařilo získat pevnější právní podklad. Buržoazie potom mohla vystupovat s tvrzením, že hospodářské rady vznikly „beze všeho právního podkladu, toliko na diktát socialistických stran.“<sup>57</sup>

Pravidla pro tvoření místních a okresních hospodářských rad byla zveřejněna 4. března 1919 v Právu lidu,<sup>58</sup> poněvadž první číslo Věstníku ministerstva pro zásobování lidu vyšlo teprve 22. března 1919. V úřední publikaci byla otištěna počátkem roku 1920.<sup>59</sup> Na jejich podkladě se tyto rady počaly rychle vytvářet, nejdříve v českých zemích a později i na Slovensku.

Podle usnesení vlády z 11. ledna 1919 byla těmto radám svěřena kontrola veškeré zásobovací služby v jejich obvodě, a to nejen pokud se týkalo zásobování potravinami, nýbrž všemi životními potřebami, zejména šatstvem, prádlem, obuví, palivem atd.<sup>60</sup>

V obcích byly ustaveny místní (někdy se užívalo rovněž názvu obecní) hospodářské rady, které měly mít v obcích do deseti tisíc obyvatel 5 členů a nad deset tisíc 10 členů. V roce 1919 byl jejich počet v českých zemích odhadován na jedenáct tisíc. V okresech se zřizovaly okresní hospodářské rady, které se skládaly z deseti členů. V květnu 1920 jich existovalo 170. V zemích vznikly zemské hospodářské rady a při ministerstvu pro zásobování lidu byla zřízena Občanská kontrola a zvláštní oddělení (referát) hospodářských rad. Později byla vytvořena i celostátní hospodářská rada. Na Slovensku byly hospodářské rady zřizovány později než v českých zemích a kromě již uvedených stupňů zde vznikly ještě hospodářské rady župní. Při všech okresních hospodářských radách byly zřízeny podle typu z 6. srpna 1920 okresní oděvní komise pro kontrolu zásobování textilními výrobky. Vedle hospodářských rad se konstituoval v srpnu 1920 Sbor občanské kontroly pro Velkou Prahu jako dobrovolná instituce, určená k hájení zájmů konzumentů. Tento Sbor podléhal rovněž oddělení hospodářských rad při ministerstvu pro zásobování lidu.<sup>61</sup> Počet všech členů hospodářských rad byl odhadován na více než 44 tisíc, popř. až na 50 tisíc.<sup>62</sup>

Hospodářské rady se měly skládat se zástupců dvou složek — spotřebitelů a výrobců — přičemž spotřebitelům v nich byla zaručena převaha. Zachování převahy zástupců spotřebitelů bylo prvním hlediskem pro sestavování hospodářských rad. Ve směrnicích o jejich zřizování se totiž říkalo, že „převahu v nich mají mít vrstvy konzumentské, mimo to budiž přihlíženo ke klíči odevzdaných hlasů při říšských volbách z roku 1911.“ Teoretické zdůvodnění nutnosti převahy konzumentů jsme viděli již ve článku „Přibrání občanských živlů k veřejné správě státní“, hledisko, které

<sup>57</sup> Viz Poslanecká sněmovna NSRČ. I. volební období. I. zasedání. Tisk č. 175. Interpelace poslanců R. Bergmanna, Fr. Maška, Fr. Zavřela a soudr. na ministra zemědělství a ministra vnitra o zrušení hospodářských rad.

<sup>58</sup> Srov. *Boj o směr vývoje čs. státu I*, str. 381.

<sup>59</sup> Stalo se tak v publikaci *Ministerstvo pro zásobování lidu a soubor zákonů, nařízení i výnosů zásobování se týkajících*. Praha 1920, str. 145–149.

<sup>60</sup> Srov. Věstník ministerstva pro zásobování lidu 1, 1919, str. 12–13.

<sup>61</sup> K organizaci zásobovací služby, srov. *Zásobování lidu*. In: *Deset let Československé republiky. Svazek třetí*. Praha 1928, str. 551–578.

<sup>62</sup> Srov. *Zásobování lidu*, popř. *Ministerstvo pro zásobování lidu*, Praha 1920, str. 146.

bylo rozhodující při vytváření všech ostatních orgánů v této době, a to zejména národních výborů, zde tím bylo odsunuto až na druhé místo. Proslulý Švehlův klíč se tedy při vytváření hospodářských rad uplatňoval až druhořadě. Směrnice ministerstva z července 1920 z doby sociálně demokratického ministra zásobování Václava Johanise potom přímo říká, aby okresní hospodářské rady byly složeny ze šesti spotřebitelů a čtyř výrobců.

Pokud se týká instančního postupu byly okresní hospodářské rady nadřízenými orgány místních hospodářských rad a zároveň poradním sborem okresních správ politických.

Po provedených obecních volbách v roce 1919 prosazovala buržoazie zrušení hospodářských rad. Ministerstvo pro zásobování lidu se však obrátilo s výzvou přímo na rady, ať se samy vyjádří ke své další existenci a působnosti. Rozlišovalo se přitom mezi místními hospodářskými radami, jejichž činnost měla být nahrazena nově zvolenými orgány obecní samosprávy, a mezi okresními hospodářskými radami. Na jejich dalším zachování ministerstvo nekompromisně trvalo s odůvodněním, že neexistují demokraticky volená okresní zastupitelstva.

Většina hospodářských rad se postavila za svoji další existenci a naopak požadovala, aby jim byla přiznána výkonná moc. To ovšem nechtěla buržoazie za žádnou cenu připustit. Bylo proto nalezeno kompromisní řešení spočívající v tom, že okresní správy politické mohly oprávnit k výkonné moci dva důvěrníky hospodářské rady, nikoli však hospodářskou radu jako celek.<sup>63</sup>

Další trvání a působnost hospodářských rad socialisté v této době ještě uhájili. Všechny typy hospodářských rad byly potom přebudovány na základě výsledků obecních a potom i parlamentních voleb, přičemž však v nich musila být stále zachována převaha zástupců spotřebitelů, popřípadě drobných zemědělců.

Jak důsledně ministerstvo pro zásobování lidu na dodržování této zásady dbalo, je zřejmé i z oběžníku ministerstva vnitra, které spolupůsobilo v lichvevních záležitostech s ministerstvem zásobování. Jedná se o oběžník ze 17. ledna 1919, v němž Švehlovo ministerstvo podřízeným složkám prikazuje, aby jako výkonné orgány byli podle potřeby k šetřením a úředním zakročením proti lichvě přibráni spolehliví občané z nejšířších vrstev, přičemž měl být vzat zřetel obzvlášť na nezaměstnané invalidy a dělníky. Zástupcům spotřebitelů vůbec a dělnických vrstev zvláště měla být poskytnuta možnost přesvědčit se z vlastního názoru o všech opatřeních politických a policejních úřadů ku stíhání, zamezení a potlačení lichvy.<sup>64</sup> Přestože i tento výnos je zajisté důsledkem úporné Švehlovy snahy o obnovení prestiže státního aparátu, není možno v něm nevidět i bezprostřední vliv dalšího resortu kompetentního pro potírání lichvy.

Buržoazie prohlížela na činnost hospodářských rad se stále vzrůstající nevraživostí, zejména když jejich aktivita stoupala. Převaha zástupců socialistických stran v hospodářských radách dávala záruku, že tyto orgány

<sup>63</sup> Srov. Věstník ministerstva pro zásobování lidu 1, 1919, str. 172–173 (články Hospodářské rady nemají moci výkonné a Výkonná moc pro obecní hospodářské rady).

<sup>64</sup> Srov. Věstník ministerstva vnitra 1, 1919, str. 33.



postupovaly v řadě případů velmi ostře a nekompromisně proti zdražovatelům, přičemž velmi často překračovaly svoji kompetenci. Hospodářské rady kontrolovaly zásoby, zabavovaly utajené potraviny, ohlašovaly lichvebním soudům zdražovatele a lichváře, kontrolovaly výši nájemného, zjišťovaly, zda obchodníci označují veřejně ceny zboží, v některých případech se pokoušely určovat ceny zboží a nutily obchodníky, aby je za tyto ceny prodávali atd.<sup>65</sup> Svými prohlášeními kromě toho zasahovaly do důležitých politických otázek. Stavěly se zejména za socializaci dolů apod. Obzvláště některé hospodářské rady, v nichž převážily levicové socialistické živly, vystupovaly velmi radikálně a pro buržoazii nebezpečně. Platí to např. o hospodářské radě na Kladně, v níž působil ve funkci instruktora hospodářské rady Antonín Zápotocký, i o některých dalších.<sup>66</sup>

Je proto pochopitelné, že buržoazie se snažila všemi prostředky jejich činnost alespoň omezit. Některé státní úřady se je pokoušely bojkotovat. Věstník ministerstva pro zásobování lidu z 28. června 1919 např. odsuzoval, že ministerstvo zemědělství a ministerstvo obchodu (v čele s agrárníkem Karlem Práškem a národním demokratem dr. Adolfem Stránským) odmítají soustavně činnost hospodářských rad při dozoru nad všemi záležitostmi, které spadají do jejich kompetence, a dávají tím najevo, že nechťejí hospodářské rady uznat. Agrárikům, kteří měli v rukou ministerstvo zemědělství, se dokonce podařilo obsadit resort zásobování v první Tusarově vládě, v níž nebyl dr. Vrbenský, svým příslušníkem a stoupenci agráriků stáli v čele tohoto ministerstva od 8. července 1919 až do 25. května 1920.<sup>67</sup> Teprve ve druhé Tusarově vládě byl ministrem zásobování sociální demokrat Václav Johanis. Zásobovací situace však byla nadále tak svízelná a revoluční vlna natolik ještě vzduchutá, že ani agrárním ministrům zásobování se nepodařilo zásadním způsobem změnit směr činnosti ministerstva a pro buržoazii příznivě zasáhnout do práce hospodářských rad.

Agrárníci již v té době ostře prosazovali odstranění státního vlivu v hospodářství a v zásobování, otevřený konflikt však propukl až po celostátním sjezdu hospodářských rad, který svolalo ministerstvo pro zásobování lidu do Prahy na 23. a 24. května 1920. Sjezdu se zúčastnilo 598 delegátů, z toho 493 zástupců 158 okresních hospodářských rad a 105 hostů. Agrárníci spolu s národními demokraty se na tomto sjezdu postavili proti státnímu obhospodařování všech nutných předmětů denní potřeby a jejich zástupci se sjezdu odešli po zamítnutí rezoluce agrárního poslance J. Dubického za uvolnění obchodu. V důsledku toho, že na sjezdu byly dvě tře-

<sup>65</sup> Srov. *Boj o směr vývoje čs. státu I*, č. 329, str. 335–336.

<sup>66</sup> Zprávy o činnosti hospodářských rad byly uveřejňovány pravidelně ve Věstníku ministerstva pro zásobování lidu v rubrice Hospodářské rady. Tyto zprávy jsou o to cennějším pramenem, poněvadž se písemnosti ministerstva pro zásobování lidu z tohoto období zachovaly jenom velmi torzovitě a nejdůležitější z nich téměř vůbec ne. (Srov. úvod inventáře k tomuto fondu ve Státním ústředním archivu v Praze.)

<sup>67</sup> Od 8. července 1919 do 1. dubna 1920 byl ministrem pro zásobování lidu Fedor Houdek, který oficiálně zastupoval tzv. Slovenský klub, inklinoval však k agrárikům. Od 1. dubna do 25. května 1920 byl správcem tohoto ministerstva ministr funkcí Kuneš Sonntáge, který byl jedním z vedoucích představitelů moravského křídla agrární strany.

tiny zástupců spotřebitelů a pouze jedna třetina zástupců výrobců, opustilo jej pouze asi čtyřicet delegátů.<sup>68</sup>

Jedním z úkolů tohoto sjezdu bylo vypracovat vymezení pravomoci hospodářských rad. Počátkem roku 1920 ještě socialisté prosadili, že se koalované vládní strany dohodly na vydání nařízení ministerstva pro zásobování lidu, jímž měly být hospodářské rady postaveny na pevný zákonný podklad a současně změněn jejich název. Okresní hospodářské rady se měly nazývat okresní občanské kontroly ve věcech zásobovacích a místní hospodářské rady důvěrnické sbory okresních občanských kontrol. Obecní zastupitelstva si podle této dohody mohla z důvěrnických sborů vytvořit obecní komise pro věci zásobování. Tyto komise měly podléhat rovněž okresním občanským kontrolám.<sup>69</sup> K realizování této dohody však již nedošlo. Již v roce 1921 se po porážce dělnictva význam hospodářských rad podstatně snižuje a v témže roce po zrušení vázaného hospodářství zmizelo zcela jejich opodstatnění. Buržoazie si po opadu revoluční vlny a pro ni příznivém výsledku střetnutí s dělnictvem vynutila zrušení vázaného hospodářství, přestože zde nebyly ještě všechny podmínky k jeho odstranění. Na začátku roku 1921 se totiž znovu opakovala těžká zásobovací krize a stále ještě nebyl zajištěn dostatek potravin a jiných předmětů denní potřeby, aby nedocházelo k lichvě a ke zvyšování cen. Buržoazie však již se cítila natolik silná, že nemusila brát zřetel na požadavky dělnictva, které bylo zrušením vázaného hospodářství velmi těžce postiženo.<sup>70</sup>

Činnost hospodářských rad se tak zmenšila a rady se začaly rozpadat. Rozhodnutím ministerstva ze 23. ledna 1923 byla zrušena celostátní hospodářská rada a místo ní vytvořena Stálá anketa spotřebitelů při ministerstvu pro zásobování lidu, jíž byly podřízeny zemské hospodářské rady. Jejím úkolem bylo sledování všeobecné cenové hladiny k ochraně konzumentů, zúčastnit se všech porad, na nichž se jednalo o zájmy spotřebitelů, podávat iniciativní návrhy ve všech záležitostech cenové politiky apod. Vcelku se však již jednalo pouze o běžný poradní sbor, jaký znala i ostatní ministerstva. Posléze byly zrušeny i zemské hospodářské rady. Nadále působila jenom zemská hospodářská rada pro Moravu, avšak pouze jako zájmové sdružení sociálně demokratické a národně socialistické strany k hájení zájmů konzumentů. S její činností se setkáváme i ve třicátých letech.

Počátkem 20. let skončila působnost i ostatních mimořádných institucí, které byly rovněž produktem revolučního období po vzniku ČSR.

Největší zásah do soukromého vlastnictví představovaly z těchto institucí tzv. bytové úřady, které působily v oboru ministerstva sociální péče. Byly zřízeny k provedení zákona o zabírání bytů obcemi z 30. října 1919 čís. 38 Sb. Skládaly se z přednosty a jeho náměstků, kteří musili být státními úředníky a právníky, a byli jmenováni zemskou správou politickou se schválením ministerstva sociální péče, a ze zástupců majitelů domů

<sup>68</sup> Podrobnou zprávu o sjezdu srov. pod titulem *Celostátní sjezd hospodářských rad v Praze* ve Věstníku ministerstva pro zásobování lidu 2, 1920, str. 162–167.

<sup>69</sup> Srov. *Ministerstvo pro zásobování lidu*, Praha 1920, str. 151.

<sup>70</sup> Tato otázka je dobře zpracována v citované práci F. P e r o u t k y, 4. svazek, kapitola Pád vázaného hospodářství (str. 2236–2258).

a nájemníků, volených obecním zastupitelstvem. Již v roce 1921 však byly bytové úřady zrušeny s odůvodněním, že se neosvědčily. Pravým důvodem však bylo, že buržoazie již déle nehodlala připouštět tak rozsáhlé zasahování do soukromého majetku, jaké umožňoval zákon ze 30. října 1919. Ten byl ještě zcela proniknut duchem revoluční doby, neboť podle něho měly obce právo zabrat nedostatečně využitkované místnosti v soukromých domech pro ubytování osob nebydlících nebo bydlících špatně.<sup>71</sup>

Další z těchto mimořádných institucí působily v oboru justice. Byly to jednak cenové soudy lidové, které měly za úkol trestat válečnou lichvu, jednak lidové soudy pro trestání válečné lichvy (lichevní soudy), jejichž úkolem bylo stíhání poválečných lichevních deliktů. V obou těchto institucích působil vedle odborných soudců i občanský živel. Cenové soudy skončily svoji činnost již v roce 1920 a lichevní v roce 1924.<sup>72</sup>

Zrušením v první řadě národních výborů, dále potom okresních demobilizačních výborů, hospodářských rad a ostatních správních a soudních institucí, které vznikly jako produkt revolučního období let 1917–1920, byly z veřejné správy opět odstraněny poslední zbytky vlivu lidových mas na výkonnou moc. Zůstává ironií, že v Československé republice byl na řadu let odstraněn i vliv občanstva na vyšší složky územní samosprávy, poněvadž orgány okresní samosprávy v Čechách nebyly v této době voleny, nýbrž jmenovány, a na Moravě a ve Slezsku okresní samospráva až do roku 1928 zavedena vůbec nebyla. Od roku 1928 se ovšem okleštěná okresní a zemská samospráva stává přímou součástí státní správy.

Znamenalo to promarnění příležitosti, kterou přineslo revoluční období let 1917–1920. V této době existovala možnost provedení důsledných demokratických správních reforem, které mohly znamenat vytvoření systému skutečně demokratické veřejné správy v rámci buržoazní demokracie. Určité náběhy k tomu se projevovaly i v župním zákoně, přijatém Národním shromážděním 29. února 1920. Národně demokratická revoluce však nebyla dovedena do konce a zastavila se uprostřed cesty, poněvadž další vývoj byl nebezpečný pro dominující postavení buržoazie. Je nesporné, že k částečnému zdemokratizování veřejné správy v Československu po roce 1918 došlo, což se však projevilo nejpronikavěji pouze v nejnižší složce územní samosprávy zavedením všeobecného volebního práva do obcí roku 1919. Politická správa však zůstala i nadále doménou byrokracie a občanstvo na ni nemohlo vykonávat žádný vliv.

Příčiny tohoto stavu je nutno mimo jiné hledat v nedostatečné teoretické připravenosti socialistických stran, které se otázkou mocenského státního aparátu nezabývaly. Marxistická levice se sice pokusila o vytvoření mocenských orgánů v dělnických radách, které byly orientovány na převzetí moci proletariátem. Sociální demokracie se však již nepokusila o vy-

<sup>71</sup> Srov. L. Fořt, *Bytové úřady*. Slovník národohospodářský, sociální a politický, I. díl, str. 359. Dále R. N. Foustka, *Odráz třídního boje*, str. 292–293.

<sup>72</sup> K těmto soudům srov. A. Hartmann, *Cenové soudy lidové*. Slovník veřejného práva čs., sv. I, str. 151–152; O. Scholz, *Lichva*, tamtéž, sv. II, str. 523–533; K. Soukup, *Několik poznámek k novému zákonu o lidových soudech lichevních*. Právník 58, 1919, str. 414–417; R. N. Foustka, *Odráz třídního boje*. Jejich činnost však nebyla dosud blíže prozkoumána.

tvoření systému lidové správy uvnitř buržoazní demokracie a připustila ovládnutí celého státního aparátu buržoazií. Je nepochopitelné, že sociální demokracie ani poté, co se stala nejsilnější politickou stranou, nepokusila se o získání ministerstva vnitra a pasívně přihlížela k tomu, jak agrární strana v čele se Švehlou využívá od počátku celého systému politické správy předmnichovské republiky k posílení vlastních pozic. Vývoj dospěl tak daleko, že v roce 1937 bylo ze 106 okresních hejtmánů v Čechách plných 88 členy agrární strany<sup>73</sup> a podstatně jinak nevypadala situace zřejmě ani v ostatních zemích. Nebyla to však již agrární strana z let 1918–1920, která byla v určitém období jako jediná z buržoazních stran ve vládní koalici se socialisty a podporovala plně iluze o dělnicko-rolnické vládě, nýbrž strana, v níž zcela převládalo pravicové profašistické křídlo, které udávalo charakter i celé politické správě.

Je pravda, že provedením důsledné demokratizace veřejné správy a uplatňováním vlivu občanstva na tuto správu vznikalo nebezpečí odstředivých tendencí, které byly velmi nebezpečné jak v období po vzniku republiky, tak zejména ve 30. letech po příchodu nacismu k moci v sousedním Německu. Vytvořením občanských institucí, ve kterých by převažovaly v některých oblastech iredentistické živly, mohla být ohrožena jednota a celistvost republiky. Zatím jsme však nenalezli důkazy, které by svědčily o tom, že si socialistické strany toto nebezpečí již při vzniku republiky plně uvědomovaly a že by toto nebezpečí bylo příčinou jejich pasívního postupu v otázkách veřejné správy v letech 1918–1920, kdy zde existovaly rozsáhlé možnosti vytvoření trvalého demokratického správního systému.

### ZUM CHARAKTER DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IM ANFANGSSTADIUM DER EXISTENZ DER ČSR.

Der Artikel befasst sich mit einigen neuen Institutionen, welche in der öffentlichen Verwaltung der ČSR ungefähr vom Jahre 1918 bis 1920 wirkten. Es zeigt sich, dass das Prestige der öffentlichen Verwaltung, welche die Tschechoslowakei samt der österreich-ungarischen Rechtsordnung übernahm, besonders durch ihr Walten während des Weltkrieges stark untergraben war. Die Bevölkerung hasste den alten Staatsapparat und seine Beamten. Der Innenminister Švehla, welcher an der Spitze der Agrarpartei stand und einer der grössten Politiker der Republik in der Zeit vor München war, scheute es darum nicht der Stimmung der Volksmassen Zugeständnisse zu machen. Trotzdem dass er für diesen Fortgang in der eigenen Partei sowie auch aus den Reihen der anderen bürgerlichen Parteien kritisiert wurde, bemühte er sich Konflikte der Staatsgewalt mit den Volksmassen zu vermeiden. Er bemühte sich besonders den Eindruck zu erwecken, dass der Verwaltungsapparat der ersten Republik mit einem demokratischen Geist durchdrungen ist und sich grundsätzlich von der Staatsverwaltung der alten Monarchie unterscheidet. Durch dieses Bemühen gelang es ihm die Struktur des Staatsapparates zu erhalten in welchem er die österreichischen Bürokraten mit ihren grossen Erfahrungen mit der Unterdrückung von Volksbewegungen beliess. So gelang es ihm die Staatsgewalt zu konsolidieren, welche die Belastungsprobe bei der Auseinandersetzung zwischen der Bourgeoisie und dem Proletariat im Dezember 1920 einwandfrei bestand.

<sup>73</sup> Srov. B. Rattinger, *Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky*, Praha 1954.

Mit den wichtigsten Organen, welche damals entstanden, das heisst mit den Nationalausschüssen und den Arbeiterräten, befasst sich der Artikel nicht, denn in der bisherigen Literatur wird ihnen genügend Aufmerksamkeit gewidmet.

Er konzentriert sich aber besonders auf die Bezirksdemobilisierungsausschüsse, welche laut dem Gesetz 63/1918 im Bereiche des Ministeriums für Sozialfürsorge wirkten, und auf die Wirtschaftsräte, welche laut der Regierungsverordnung vom 11. Dezember 1918 bei der Verpflegungsverwaltung mitwirkten.

Er zeigt, dass durch die Demobilisierungsausschüsse völlig neue Prinzipien in unsere öffentliche Verwaltung Einzug nahmen. Diese Ausschüsse wurden nämlich in jedem Bezirk aus drei Vertretern der Arbeiter und drei Vertretern der Arbeitsgeber errichtet. An deren Spitze stand ein Staatsbeamte, es musste aber nicht ein Beamte der politischen Verwaltung sein. Die Ausschüsse entschieden über die Erteilung von Staatsunterstützungen bei Arbeitslosigkeit der arbeitslosen Arbeitern und demobilisierten Personen. Gegen ihre Beschlüsse gab es keinen Widerruf. Die Demobilisierungsausschüsse wurden aber auch zu Institutionen, welche auch auf anderer Weise für die wirtschaftlichen Forderungen der Arbeiter eintraten. Sie wurden daher bald zum Ziel der Angriffe der Bourgeoisie, welche auch das System der staatlichen Unterstützungen der Arbeitslosen bekämpfte. Seit der zweiten Hälfte 1919 wurden daher die Ausschüsse nacheinander aufgelöst, im Jahre 1920 dann definitiv und ihre Kompetenzen wurden auf die bürokratischen Staatsämter übertragen.

Besondere Aufmerksamkeit widmet der Artikel den Wirtschaftsräten und dem ganzen Verwaltungssystem im Bereiche der Verpflegung. Minister für die Volksverpflegung wurde nämlich in der ersten Regierung der CSR MUDr. Bohuslav Vrbenský, welcher ein Führer der Gruppe von Anarchokommunisten war, welche im Jahre 1918 der tschechischen sozialistischen Partei beitrug. Diese Partei delegierte Vrbenský in die Regierung. Im Jahre 1923 verliess er diese Partei und kurz danach trat er mit einem grossen Teil seiner ursprünglichen Anhänger der kommunistischen Partei bei.

Vrbenský versuchte ein demokratisches System der Verpflegungsverwaltung zu schaffen und war um eine Demokratisierung der Verwaltung überhaupt bemüht. Als Aufsichtsorgane über die Verpflegung wurden in den Gemeinden örtliche Wirtschaftsräte errichtet, in den Bezirken und Ländern Bezirks- und Länderwirtschaftsräte und beim Ministerium für Volksverpflegung eine sgn. Bürgerkontrolle. In diesen Wirtschaftsräten wurde die Mehrheit der Mitglieder den Arbeitern und Kleinbauern zugesichert. Zwei Drittel der Mitglieder jedes Wirtschaftsrates mussten Vertreter der Konsumenten (Arbeiter und Kleinbauer) sein und nur ein Drittel bildeten Vertreter der Erzeuger. In der Bürgerkontrolle beim Ministerium, welche die Tätigkeit der Wirtschaftsräte leitete und kein nur beratendes Kollegium war, hatten die sozialistischen Parteien eine wesentliche Vertretung, insbesondere ihre linken Flügel. Es wirkten hier z. B. die späteren Kommunisten Antonín Zápotocký, Václav Sturc, Ing. Vlastimil Borek u. a. Die Zahl aller Mitglieder der Wirtschaftsräte wurde auf 44—50 Tausend geschätzt.

Die Wirtschaftsräte überschritten aber bald ihre Kompetenzen. Sie beeinflussten nicht nur alle Verpflegungsfragen, sondern nahmen auch zu politischen und anderen Fragen Standpunkte ein. Daher wurden sie von der Bourgeoisie vom allen Anfang her heftig bekämpft. Trotzdem Vrbenský nicht mehr in der zweiten Regierung der Republik wegen seines kompromisslosen Standpunktes vertreten war und an der Spitze dieses Ressorts ein Vertreter der Agrarpartei war, gelang es damals noch nicht das Wirken der Wirtschaftsräte und der Bürgerkontrolle zu eliminieren. Auch die Angriffe der Agrarier und anderer bürgerlichen Parteien auf das gebundene Wirtschaftssystem blieben noch erfolglos. Erst im Jahre 1921 nach der Dezemberrücklage der Arbeiterschaft wurde dieses System durch das System der freien Wirtschaft abgelöst, trotzdem noch nicht genügend Lebensmittel und Gebrauchsware vorhanden waren. Die Bourgeoisie fühlte sich aber schon so stark, dass sie auf die Forderungen der Arbeiter keine Rücksicht nehmen musste, auch als die Arbeiter durch die Aufhebung der gebundenen Wirtschaft schwer betroffen wurden. Das Wirken der Wirtschaftsräte hörte langsam auf und bald kam es zu ihrer Auflösung.

Am Anfang der zwanziger Jahre beendeten ihre Tätigkeit auch andere ausserordentliche Institutionen, welche genau so ein Produkt der Revolutionsperiode nach der Gründung der CSR waren. Es waren dies die sgn. Wohnungsämter, 1921 auf-

gelöst, die Volkspreisgerichte welche ihre Tätigkeit schon 1920 einstellten, und Volksgerichte zur Bestrafung von Kriegswucher, welche 1924 aufgelöst wurden.

Der Autor zeigt zum Schluss, dass durch diese Massnahmen die letzten Reste des Einflusses der Volksmassen auf die Exekutive abgeschafft wurden. Das bedeutete, dass die Gelegenheit zur Errichtung eines Systems der demokratischen öffentlichen Verwaltung im Rahmen einer bürgerlichen Demokratie, welche nach dem 28. Oktober 1918 gegeben war, unausgenützt blieb.

*Übersetzt von Dr. Vilém Bräuner*

