

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Katedra právních dějin

Obecní majetek v Čechách 1848 - 1938

Základy právní úpravy a geneze komunálního majetku v Čechách
v letech 1848 – 1938

Rigorózní práce

Jiří Šouša

Konzultant rigorózní práce:
Prof. JUDr. Karel Malý, DrSc.

Praha 2006

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938“ vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

V Praze dne 25. března 2006.

Jiří Čouša

Obsah

Úvod.....	4
Kapitola I. K obecnímu majetku teoreticky.....	18
Kapitola II. Nástin právní úpravy komunálního majetku a jeho vývoje do roku 1848.....	31
Kapitola III. Revoluční léta 1848 – 1849 a komunální majetek podle Prozatímního obecního zřízení a výnosu ministerstva vnitra o obecním majetku.....	41
Kapitola IV. Doba neoabsolutismu.....	57
Kapitola V. Vznik stabilní úpravy komunálního majetku a jeho vývoj do roku 1918.....	68
Kapitola VI. K právní úpravě obecního majetku za 1. Československé republiky.....	109
Kapitola VII. Úprava majetku statutárních měst.....	170
I. Praha.....	171
II. Liberec.....	198
Závěr.....	211
Seznam pramenů a literatury.....	241
I. Prameny.....	241
II. Literatura.....	247
Přílohy.....	258

Úvod

Neoddělitelnou součástí každé vědecké práce je uvedení důvodů, které ke studiu dané problematiky vedly, formulování cílů, jež si autor spisu při jeho tvorbě kladl a v neposlední řadě také kritické zhodnocení použitých pramenů a rovněž tak konečného výsledku snah.

Následující rigorózní práce pojednává o právní úpravě komunálního majetku. Vlastním podnětem pro výběr problematiky práce o komunálním majetku mi byl dotaz kutnohorského okresního soudu na Ústav právních dějin Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde jsem působil jako pomocný vědecký pracovník. Dotaz se týkal historického vlastnictví obcí k městským špitálům a jejich jmění. Podobný problém, se objevil v roce 2005 ohledně vlastnictví nemovitosti náležející do Chudinského fondu města Kouřimi, tzn., opět šlo o záležitost obecních ústavů.

Praxe tedy ukazuje, že problematika komunálního majetku a jeho juristické regulace v letech 1848 – 1938 není mrtvým tématem. Jedná se o otázku, která se po společenských změnách, jenž se udály na počátku devadesátých let minulého století, stala v souvislosti s možnostmi restitucí velice aktuální. Přitom neexistuje publikace ani studie, která by sumarizovala problematiku právní úpravy obecního majetku a souvisejících otázek v minulosti. Zpracování dějinné tvářnosti komunálního jmění a jeho regulace má svůj význam také pro sledování institutu existujícího i v současnosti, neboť historie, včetně té právní, bývá příkladem, ať již odstrašujícím anebo hodným následování.

Tento spis si neklade za cíl podat vyčerpávající obraz o konkrétní podobě komunálního majetku v českých zemích mezi lety 1848 – 1938.¹ Překážku

¹ Následující stať pojednává pouze o právní úpravě obecního majetku v Čechách. Právní úprava na Moravě a ve Slezsku a především reálná podoba obecního majetku v těchto zemích Koruny České se v podrobnostech lišila. Od šedesátých let 19. století měla každá z těchto zemí své vlastní obecní zřízení, tj. základní právní dokument týkající se obecního majetku. Jednalo se o obecní zřízení a řád volební pro Slezsko č. 17/1863 z.z. z 15.11.1863 a o obecní zřízení a řád volební pro Moravu č. 7/1864 z.z. z 15.3.1864. Zvláštní normy měla rovněž statutární města. Na Moravě měla zvláštní statut již od léta 1850 Olomouc a Brno. Pro obě tato města byly do roku 1918 přijaty nové úpravy – pro Olomouc se tak stalo r. 1866 a pro Brno

v tomto ohledu představuje zejména obrovský rozsah tématu, tehdejší rozdílnost podoby majetku v jednotlivých obcích, stejně jako odlišnost právní úpravy a reálného stavu. Vydání právního předpisu ještě zdaleka nebylo zárukou, že toto právo bude v praxi naplňováno. Cílem je spíše podat stručný nástin a přehled vývoje, podoby a zejména právní úpravy, která v pojednávaném období vymezovala a regulovala obecní majetek i činnost orgánů v tomto směru. Přehled umožní budoucím badatelům z něj vyjít při zpracovávání jeho individuálních složek. Zároveň by mohl být pomůckou při zodpovídání autentických dotazů týkajících se záležitosti obecního majetku, jež se dnes vynořují a mohl by rovněž sloužit historikům při zkoumání dané doby, vyplnit některá bílá místa a umožnit orientaci v problému. Je na čtenáři, aby posoudil, nakolik dílo svůj cíl splňuje. Jestliže práce alespoň částečně napomůže badatelům při jejich budoucím zkoumání, nebyl čas nad ní strávený časem marným.

Na právně-historické téma je vždy nutné nahlížet jako na celistvý problém, k jehož řešení je však možné přistupovat z více hledisek a na základě

1905. V roce 1864 dostala svůj statut Jihlava, v roce 1867 Znojmo a Uherské Hradiště a konečně v roce 1870 byla jako šesté moravské statutární město ustavena Kroměříž. V Opavě byly statutárními městy Opava (1850, resp. 1866), Frýdek a Bílina (1869). Po roce 1918 byl novelou obecního zřízení, tj. zákonem č. 76/1919 Sb. počet statutárních měst země moravsko-slezské podstatně omezil na Brno, Olomouc, Jihlavu, Znojmo, Uherské Hradiště, Opavu a Frýdek. Jednotlivé složky obecního majetku, např. školy a jiné obecní ústavy, lesy, pozemky, movitosti atd. měly rovněž vlastní zákony. Přestože byly v meziválečném Československu přijaty tři tzv. obecní finanční novely upravující problematiku obecního jmění a také novela do určitého stupně sjednocující obecní zřízení č. 76/1919 Sb. z. a n., které měly celostátní místní působnost, zůstaly jednotlivé odlišnosti vyplývající z výše uvedených právních předpisů v základě zachovány. Z literatury, která se obecního majetku na Moravě a ve Slezsku dotýká lze uvést kupříkladu Dvořák R., Změny ve zřízení městském na Moravě roku 1848, Časopis Matice moravské č.34 a 35, Kliment Josef, Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Právnícké knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936, Macenauer Josef, Samospráva obecní, K. Winkler, Brno 1899, Petzl Jindřich, Příruční kniha pro obce na Moravě, 2. přepracované vydání, díl I.-III., Brno 1902, Die Gemeinde Iglau und ihr Wirken in den Jahren 1869-1889. Eine Denkschrift herausgegeben vom Gemeinderathe anlässlich des 25 jährigen Bestandes des Gemeindestatutes, Jihlava 1890, Janák Jan, Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, Díl I. Období 1848-1918, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965 či Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848-1948, MU Brno, 1993. O otázce komunálního majetku moravské obce okrajově pojednává také např. Fasora Lukáš, Hanuš Jiří, Malíř Jiří (eds.), Člověk na Moravě 19. století, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2004, konkrétně stať Lukáše Fasory o Rudolfu Rohrerovi, dlouholetém náměstkovi brněnského starosty, na s.124-139, která je zajímavá skutečností, že se zabývá prací konkrétní historické osobnosti a otázkami s tím spjatými.

různých pojetí. Záleží na přístupu autora, kterou cestou se dá, jak bude práci strukturovat, na co se zaměří přednostně a jakou metodu použije. V daném případě bylo možné k problematice komunálního majetku přistupovat z více úhlů pohledu. Prvním z nich byla možnost zpracovat ji jako historii jednotlivých složek či užších institutů. Tento postup by si ovšem vyžádal podstatně delší čas, byl by náročný i po stránce fyzického opatřování podkladů, neboť situace v každé obci byla odlišná a potřebné materiály jsou proto nyní rozptýleny v řadě archivů po celé republice. Hlavní nevýhodou takového přístupu ovšem je nutné omezení rozhledu na souvislosti a na komunální majetek jako celek. Navíc tato cesta již byla určitými osobnostmi prošlapána. Například František Fiedler poměrně zdařile takovou metodu použil a sledoval vývoj obecního statku jako specifické složky obecního majetku existující do roku 1919 ve svém díle *O obecním statku*.²

Jinou možností byla komparace s dalšími majetkoprávními vztahy té doby anebo pokus o statistický přístup. Ani tyto metody se nezdály vhodné, první pro možnou chaotičnost a předčasnost v okamžiku, kdy přehled komunálního majetku ještě neexistuje. Statistika by pak byla spíše pracnou mechanickou lopotou nežli vlastní tvůrčí prací, přestože by jistě přinesla mnoho nadmíru zajímavých, avšak s jistotou ne zcela přesných údajů. Podobně ani pouhý komentář předpisů by nesplnil zcela svůj účel.

Vzhledem k výše uvedeným cílům, jež rigorózní práce sleduje, byla po pečlivém zvážení pro strukturální podobu zvolena cesta komplexnějšího zpracování obecního majetku jako celku v jednotlivých po sobě jdoucích historických etapách, kterým se věnuje vždy zvláštní kapitola, v jejichž rámci je upozorněno na podobu, právní úpravu a nejdůležitější změny oproti období předcházejícímu. Mezníky jednotlivých úseků nejsou voleny náhodně, ale jsou založeny na klíčových změnách přístupů ke komunálnímu majetku ve spojení s přijetím obecních zřízení, resp. jejich zásadních novelizací jako předpisů obsahujících všeobecný právní základ obecního jmění. Období jsou rozdělena na dobu do roku 1848, které se práce dotýká pouze okrajově,

² Viz Fiedler František, *O obecním statku*, Bursík a Kohout, Praha 1889.

neboť netvoří vlastní předmět studia, dále na léta 1848/1849 až polovinu roku 1850, kdy se konstituovalo moderní pojetí komunálního majetku a byl přijat také první normativní akt, jenž jej upravoval, na období neoabsolutismu 1850 – 1859/60, v němž došlo ke změnám principů a nakonec avšak ex post k vydání bachovského obecního zřízení a na éru stabilizace a konečné podoby obecního majetku i jeho právní úpravy 1862/64 – 1918. V úvahu připadala rovněž zvláštní kapitola týkající se období krize jmění a statků komun v habsburském soustátí 1890 – 1918, ovšem vzhledem k tomu, že se nejednalo o žádný zlom, nýbrž daleko spíše o evoluční vyústění nedostatků v pojetí i legislativním zakotvení majetku, jevílo se toto vydělení jako zbytečné a spíše kontraproduktivní. Zvláštní kapitola shrnuje zásadní změny právní úpravy obecního majetku za první republiky, kdy trvala kontinuita s obecně závaznými předpisy rakousko-uherskými. Za významnější transformace juristické regulace, které se odehrály na poli majetku základních územně samosprávných celků, lze považovat zánik obecního statku, některých feudálních pozůstatků jako byla měšťanská privilegia, exempce nemovitostí, v nichž čas od času pobýval císařský dvůr, pozemkovou reformu atd. Tato kapitola také sleduje úpravu veřejných knihoven a některých specifických složek obecního jmění, novelizaci obecního zřízení a tzv. čtyři finanční novely. Závěrečná kapitola je věnována majetku statutárních měst, kde je, krom jejich zvláštní úpravy, poukázáno na odlišnosti od úpravy obecné. Přestože všechny prvorepublikové novely týkající se obecního majetku se vztahovaly i na statutární města a mnohdy i podstatně do jejich podoby zasáhly, zůstaly zde základní úpravou nadále jednotlivé statuty. V zájmu komplexnosti zpracování problematiky jmění, ústavů, statků apod. statutárních měst proto zahrnuje tato kapitola i stav pojednávaného právního institutu v těchto městech v období 1918 až 1938. Na samý úvod stati je zařazena teoreticko – právní kapitola, která se pokouší o pojmové a obsahové vymezení zkoumané látky.

Prvotní zdroj poznatků o pojednávané problematice představovala dobová literatura a také literatura novější, která se dotýká komunálního majetku. Mezi oborová díla, tzn. díla zabývající se částmi komunálního

majetku, patří kniha Jaromíra Sedláčka Zrušení obecního velkostatku a správa obecních pozemků v Čechách a na Moravě, Vydavatelské družstvo Moravsko – slezské revue, Brno 1919, v níž se autor zabývá otázkami zániku velkostatků a jejich začlenění do hranic obcí a poukazuje na s tím spojené určité změny v majetku obcí a také zde píše o obecních pozemcích, jejich správě i nakládání s nimi. Další takovou prací je stať Jiřího Pražáka, O prohlášení věci za statek veřejný, In: Právník, ročník 24, Jednota právnická, Praha 1885, str. 721 – 728 a 757 – 769, kde teoreticky vymezuje veřejný statek – jednu ze složek obecního majetku. O veřejném statku jako předmětu veřejného užívání a právního institutu z hlediska jeho právního zakotvení i praxe píše také Otakar Klapka ve své stati Veřejný statek a vydržení, In: Československá samospráva, ročník III., Československá samosprávná obec, Praha 1926. Velkým přínosem pro přehled právní úpravy komunálního majetku na počátku krize a zvláště pro studium spravedlností (jurisdikcí) je dílo Františka Ladislava Popelky, Účetnictví samosprávy obecní, Nakladatelství F. Popelky, Praha 1891. Statistické údaje o obecním majetku r. 1912, důležité i pro vysledování trendů geneze majetku, obsahuje práce Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912, Bursík & Kohout, Praha 1938, jejímž autorem je Albín Oberschall. Významný počín představuje termín Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 91-128 od Karla Laštovky. Povahu odborného slovníku má též dílo Františka Kouby Slovník obecní samosprávy, B. Novotný, Písek 1938, který zahrnuje definice institutů týkajících se obecního jmění s uvedením výňatků právní úpravy těchto jednotlivých institutů. Práce Boleslava Fuxe a Eduarda Wichty, Samosprávné finance, Orbis, Praha 1932 podávají statistické údaje o růstu přírážek, ale také se kupříkladu snaží heslovitě vyjmenovat majetek obce. Rozsáhlý několikadílňý soubor svazků Zdeňka Tobolky - Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, vydané Československým kompasem v letech 1932 – 1936 popisuje boj českých představitelů za samosprávu včetně požadavků na vlastní disponování komunálním majetkem v letech 1848 – 1849, dále se jen zlehka dotýká obecních zřízení, ale z obecního jmění se několikrát vrací k

obecním školám, jejich správě i dotacím. Obecními ústavy a podniky a jejich právní úpravou za 1. republiky včetně judikatury rakouského správního soudu a Nejvyššího správního soudu se zabývá Otokar Klapka v knize *Obecní ústavy a podniky*, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924. V textu tohoto díla je upozorňováno na některé dosavadní problémy a srovnává se zde právní charakter městských ústavů. Týž autor dílčím způsobem zpracoval i téma obecních podniků v práci *Obecní pozemky*, Mladé proudy, Praha 1922. O obecním statku a o vztazích osady a obce v majetkové sféře psal Žalud Josef ve svém článku *Místní obec a její úkoly, osada a obecní statek*, In: *Samosprávný obzor XXV*, Praha 1906, str. 257-275. Periodikum *Samosprávný obzor* patří vůbec k těm časopisům, do nichž by měl nahlédnout každý, kdo se komunálním majetkem 1848 – 1918 chce zabývat.

Z časopisů důležitých pro studium obecního majetku a jeho juristického zpracování v letech 1918 – 1938 zase nelze opominout Československou samosprávu. Řadu informací lze nalézt rovněž v díle Josefa Macenauera, *Samospráva obecní*, K. Winkler, Brno 1899, ve kterém píše nejen o samosprávě, nýbrž rovněž o komunálním majetku včetně poměrně podrobných pasáží ohledně některých specifických institutů jako byly hřbitovy aj. Speciálně obecních hřbitovů a jejich legálního vymezení se týká článek Ludvíka Svatoše *O hřbitovech a pohřbívání*, Československá samospráva, ročník V., číslo 1-2, Československá obec samosprávná, Praha 1928. Za první republiky nově vzniklému orgánu kontroly hospodaření s obecním jměním se věnuje Josef Musil v knize *O finančních komisích obecních*, Antonín Čistěcký, Čáslav 1920. O půjčkách městům pojednává dílo známého autorské dvojice Novotný Jiří, Šouša Jiří, *K finančnímu zabezpečení českých měst koncem 19. a v první polovině 20. století*, In: *Acta Universitatis Carolinae – Philosophica et Historica*, číslo 1, Praha 1992. Informace o pražském obecním majetku lze hledat v článku Pavla Kellnera, *Velká Praha a otázky s ní související*, In: *Správní obzor*, č. XI, Praha 1919 a zejména v dvou zásadních publikacích Vojtíšek Václav, *Městské zřízení pražské v letech 1750–1850*, In: *Z minulosti naší Prahy*, A.B.Černý, Praha 1919 a *Obnova české správy města Prahy roku 1861 a její význam*, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1931 od

stejného autora. Stejně tak výklad o majetkovém vývoji Prahy po roce 1918 v Ottově slovníku naučném nové doby, Dodatky, Svazek I., Novina, Praha 1938. Řadu příkladů obecního majetku v Liberci obsahuje spis Libuše Horákové Ze starého Liberce 1352 – 1945, MNV, Liberec 1990 a dílo Liberec minulosti a budoucnosti, Severočeské krajské nakladatelství, Liberec 1961 od Svatopluka Technika a Vladimíra Rudy. K poznání dialektiky evoluce v kontextu s obdobím následujícím, zvláště s dobou 1950 – 1990, významně přispěla velice kvalitní publikace Petra Kišše, Restituce majetku obcí, vydaná nakladatelstvím Eurolex Bohemia, v Praze v roce 2005.

Významné místo v rámci literatury mají komentáře obecních zřízení, které dovolují seznámit se s právními předpisy dotýkajícími se komunálního majetku a s judikaturou a zprostředkovávají možnost udělat si obrázek o jejich praktickém uplatňování. Klíčové místo pro studium pražského městského majetku a statutu v tomto směru mají Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl II., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911 Bohumila Štědrého a Sbíрка pramenů práva městského království českého, Díl I. – Privilegia měst pražských, Nákladem obce hlavního města Prahy, Praha 1886 Jaromíra Čelakovského. Významný komentář právní úpravy týkající se bezprostředně otázek obecního majetku reprezentuje kniha Jaroslava Flögela, Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami), Československá Obec Samosprávná, Vysoké Mýto 1932, nebo spis Josefa Klimenta, Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Právnické knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936 o obecním zřízení 1862 a 1864. jejichž přínos lze spatřovat hlavně v obsažených novelizacích. Kliment do svého podrobného komentáře zahrnul komplexní platnou úpravu, přijatou do r. 1938, texty většiny zákonů dotýkajících se nějakým způsobem samosprávy, tabulku srovnávající paragrafy jednotlivých zemských obecních zřízení a bohatě ji doplnil judikaturou Nejvyššího správního soudu. Některé jeho vývody, ale hájí příliš stanoviska soudní praxe, která se ne vždy držela zákona, naopak mnohdy ho užívala a vykládala až příliš extenzivním způsobem. Pro starší dobu považuji osobně za nejzdařilejší komentáře knihu Josefa Uhlíře, Obecní zřízení a řád

volení v obcích pro království české – komentář, Jaroslav Burian, Písek 1897, komentovaný zákon od Františka Schwarze nazvaný Výklad zákona obecního pro království České, J. Otto, Praha 1899 nebo od Josefa Žaluda, Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi, Höfer & Klouček, Praha 1907. Stadionovské obecní zřízení včetně komunálního jmění zase komentoval Ferdinand Stamm v *Das Gemeindegesetz vom 17. März*, Karl André, Praha 1850. Stejný charakter jako výše zmíněné má i kniha Otakara Klapky *Obecní zřízení 1864* dle pozdějších zákonů zvláště zákona ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, Melantrich, Praha 1924, jež je obrazem normativního zpracování problematiky v první polovině dvacátých let a navíc umožňuje seznámit se s názory právních odborníků na samosprávu a její majetek, kteří měli postoje blízkými Československé straně socialistické (od 1926 Československé straně národně socialistické). Za mimořádně cenný komentář lze pokládat rovněž dílo autorského tandemu Jaroslava Šafáře a Egona Zeise *Finanční hospodářství obcí*, J. Otto, Praha 1936, jež obsahuje finanční novely, vzory dávek, další právní předpisy, vše s velmi podrobným výkladem a poznámkami a velmi instruktivně se při té příležitosti tvůrci zaměřují i na podání definic a stručných údajů k příslušným právním institutům. Okrajově, především pasážemi o rozhodování o honitbě, se obecního majetku dotýká Josef Musil v práci *Honební zákon pro Čechy*, V. Linhart, Praha 1933.

Pro zpracování jednotlivých institutů obecního majetku byla používána i odvětvová literatura, zvláště práce Otakara Klapky, například jeho *Obecní ústavy a podniky* vydané nakladatelstvím A. Richter v Kamenici nad Úpou v roce 1924 a mnohé další. Financování obcí bankami se věnuje například stať Jiří Novotný, Jiří Šouša, *Samospráva a české banky druhé poloviny 19. a první poloviny 20. století*, která zazněla na mezinárodní konferenci *Vývoj české ústavnosti 1620 – 1918* pořádané v září 2005 Ústavem právních dějin a je nyní v tisku. K podobné problematice u správy českých měst srv. z novější historické literatury Jiří Novotný – Jiří Šouša, *K finančnímu zabezpečení správy českých měst koncem 19. a v první polovině 20. století*, in: *Acta Universitatis Carolinae*

– Philosophica et Historica, Z pomocných věd historických X, Praha 1992, s. 117–122.

Pro pochopení základů majetkového práva, právního pojetí komunálního majetku i pro jeho teoretické vymezení jsou důležitá díla právních teoretiků. Jedná se například o knihu představitele novohistorické právní školy Antonína Randy, *Právo vlastnické dle rakouského práva*, Akademie pro vědy, umění a slovesnost, Praha 1922, kde definuje vlastnictví nebo teoreticky analyzuje spravedlnosti nebo o práci téhož autora nazvanou *Der Besitz nach österreichischem Rechte*, Breitkopf und Härtel, Lipsko 1895, v němž se Randa zabývá například vztahem držby jako stavu faktického a vlastnictví jako stavu právního. Zásadní význam má taktéž dílo Jiřího Pražáka, *Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900 & Kohout, Praha 1938 v němž se v určité míře zabývá historií, právní úpravou, podobou komunálního majetku.

Třetím typem literatury, jež byla použita při shromažďování podkladů byly práce, jež ukazují společenské podmínky, podobu samosprávy a další skutečnosti a umožňují si tak udělat rámcový přehled. Pro období do založení samostatného československého státu lze na prvním místě uvést spis Jiřího Klaboucha, *Die Gemeideselbstverwaltung in Österreich 1848–1918*, Roldenbourg, München-Wien 1968 a také odborně vysoce fundovaný článek K. Malého, *Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915*, in: *Die Verwaltung, die Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, 19, Berlin 1986, který navazuje na několik předcházejících, převážně v zahraničních periodických publikovaných, prací téhož autora o tématu. Jiné zdroje poznání v tomto směru představuje kniha Otty Urbana, *Česká společnost 1848–1918*, Svoboda, Praha 1982, stať Jana Janáka, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, Díl I. Období 1848–1918*, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965 i Díl II. z roku 1966 nebo práce Miroslava Cihláře, *K vývoji státní správy v ČSR, I: díl*, Orbis, Praha 1953, která se vyznačuje mimořádně zdařilým, obsahově bohatým pojetím problematiky. Z novějších děl zaujímají čelné místo *Dějiny českého a čs. práva do roku 1945*, autorů Karla Malého a kol., vydané v nakladatelství Linde,

Praha 1997, kde je obsaženo mnoho základních prvků, včetně zásad samosprávy, okruhů přirozené působnosti obce atd. Upozornit lze i na Právní dějiny na území České republiky, Linde, Praha 2003 od Jiřího L. Bílého, který poměrně podrobně rozebírá charakter a trendy vývoje jednotlivých soukromoprávních institutů od středověku. Pro porozumění podobě a změnám ve fungování obou kolejí veřejné správy je přínosem kniha Karla Schelleho, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993.

K zpracování problematiky bylo nezbytné studium pramenů, zvláště říšských a zemských zákonů a zákonů z meziválečného období. Základními normativními akty, v nichž byly záležitosti obecního majetku či statků atd. upraveny, byla obecní zřízení. Šlo o císařský patent č. 170/1849 ř.z. Stadionovo Prozatímní obecní zřízení pro období 1848 - 1850, císařský patent č. 58/1859 ř.z. (bachovské) obecní zřízení, zákon č. 18/1862 ř.z. jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, zákon č. 7/1864 z.z. Obecní zřízení pro období 1864 – 1938. Změny v pojetí, přístupu i rozloze komunálního majetku přinášely novely obecních zákonů, jenž se týkaly majetkových věcí. K nejvýznamnějším novelám, pro následující vývoj obecního majetku, náleží hlavně zákon č. 40/1897 z.z. měnící obsah úmluv o majetku, pozměňovací zákon k obecnímu zřízení č. 12/1898 z.z. a především zásadní novela obecního zřízení a městských statutů č. 76/1919 Sb. z. a n., která uspořádala novou organizaci správy a modifikovala či zcela nahrazovala i celé pasáže o hospodářství obcí. Pro sféru komunálního majetku hrály významnou úlohu taktéž čtyři finanční novely, přijaté postupně v letech 1921 – 1935. Jednalo se o zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., zákon č. 169/1930 Sb. z. a n. a konečně o zákon č. 69/1935 Sb. z. a n. Podobnou úlohu, jakou pro obecní soustavu plnila obecní zřízení, hrály v Praze a v Liberci jejich statuty, tzn. zákon č. 85/1850 z.z. o Obecním řádu hlavního města Prahy platný po celé zkoumané období, zákon č. 202/1850 z.z. o Obecním řádu města Liberce a nový zákon č. 43/1889 z.z. o Obecním řádu města Liberce. Praha se ještě k tomu řídila speciálními zákony, např. zákonem č. 19/1889 z.z., jímžto se zavádí pro Prahu, předměstí a obce

sousedící obecné použití jatek nebo zákonem č. 48/1899 z.z., kterým byla v Praze zřízena jako městské zařízení veřejná vodárna a vodovod. Zvláštní právní úpravu měly pražské obecní školy, jesle, mateřské školy a opatrovny mládeže. Upravoval je Statut pro městské školy mateřské, opatrovny, jesle v Praze z 3. května 1909, který byl speciální k obecným školským předpisům.

Jádro majetkoprávní úpravy platné též pro oblast majetku obcí bylo zakotveno v ustanoveních Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811, publikovaného jako zákon č. 946/1811 ř. z., jehož právně filozofickou podstatou byl racionalistický směr dualistické (přírozenoprávní) školy. Zákony přitom navazovaly a byly podřízeny ústavním základům státu – obecní zřízení z r. 1849 vycházelo z císařského patentu č. 150/1849 ř.z. Říšské ústavy císařství rakouského. Ústavními východisky neoabsolutistického přístupu ke komuniálnímu majetku přitom byly zase Zásady pro organické zařízení v korunních zemích rakouského císařství alias Silvestrovské patenty č. 2, 3 a 4/1852 ř.z. z 31.12. 1851. Pro komunální majetek z nich měl význam zvláště kabinetní list č. 4/1852 ř.z., který stanovil principy budoucí revize obecního majetku. Meze stabilní úpravy do roku 1918 představoval říjnový diplom z roku 1860 a prosincové ústavní zákony z roku 1867. Ústavní kořeny Československé republiky v letech 1918 – 1938 tvořila ustanovení zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. o zřízení samostatného státu československého zajišťující právní kontinuitu a Ústavní listina z února roku 1920.

Pro jednotlivé složky obecního jmění, statků apod. byly vydávány specifické zákony, přitom subsidiárně platily i zákony odvětvové. První republika například přinesla transformaci obecního statku do kmenového jmění zákonem č. 421/1919 Sb. z. a n.

Zvlášť četné byly tyto normy v oblasti obecních ústavů. Obecním školám jakožto typu obecních ústavů, tzn. účelově určeného jmění, se tak mimo obecního zákona věnovaly také zákony č. 17/1873 z.z. jenž se týče místní a okresní dohlídky ke školám a školské zákony č. 62/1869 ř.z., novější č. 53/1883 ř.z., i český zemský zákon č. 16/1873 z.z. nazvaný o zřizování a udržování obecních škol. Patřil sem i zákon č. 233/1935 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují zákony o zřizování a udržování veřejných měšťanských škol.

Obecních knihoven a čítáren, které existovaly v obcích jako ústavy nebo nadace, se dotýkal knihovní zákon č. 95/1871 ř.z. a posléze zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. o veřejných knihovnách obecních. Na obecní chudinské ústavy, nadace a fondy se vztahoval obecný chudinský zákon č. 59/1868 z.z. s titulem zákon v příčině opatření chudých s novelou č. 46/1896 z.z., na obecní chorobince domovský zákon č. 105/1863 z.z., na nemocnice zase zákon č. 19/1888 z.z. Důležitou změnu v oblasti úpravy zdravotní policie přinesl zákon č. 332/1920 Sb. z. a n., jímž stát přejímá výkony zdravotně policejní. Vznik Československé republiky přinesl též konkretizaci právního postavení obecních spořitelů a to zákonem č. 302/1920 Sb. z. a n. Zde je ovšem nutno zmínit, že obecní spořitelny získaly tímto zákonem právní subjektivitu a z množiny obecních ústavů vypadly. Řada transformací v osobě vlastníka rozličných nejen ústavů a zařízení ve prospěch obcí se realizovala v konsekvenci zákona č. 304/1920 Sb. z. a n., kterým se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském. Knihoven, které byly obecními či obcí spravovanými ústavy se dotýkal zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. o veřejných knihovnách obecních.

Podobně tomu bylo také u komunálních nemovitostí. Zemský zákon č. 92/1874 z.z. o nových pozemkových knihách je ve spojení s říšskými pozemkovými zákony č. 95 a 96/1871 ř.z. důležitým pramenem pro zkoumání rozlohy a vzhledu obecního půdního fondu. Proces zápisu věcných práv k nemovitostem a zákonnost dispozic s nimi v posledním desetiletí zkoumaného údobí lze zjišťovat z katastrálního zákona č. 177/1927 Sb. z. a n. o pozemkovém katastru a jeho vedení. Pro obecní pozemky, zvlášť pro jejich ucelení, racionalizaci průběhu pozemkových hranic aj. měly význam zákon č. 92/1883 ř.z. o scelování hospodářských pozemků, zákon č. 93/1883 ř.z. o očišťování lesů od cizích záklíčků a zaokrouhlování lesních hranic i zákon č. 94/1883 ř.z. o dělení společných pozemků a úpravě společných užívacích a správních práv k nim. Význam lesů, které byly jako obecní jmění či obecní statky součástí komunálního majetku zdůrazňuje i fakt, že jim bylo věnováno několik zvláštních právních předpisů. Mezi nejvýznamnější patřily zákon č. 11/1893 ř.z. o dohledu nad hospodářstvím v lesích obecních a novelizovaný lesní

zákon č. 250/1852 ř.z. S obecními nemovitými věcmi souvisel stavení řád pro království České - zákon č. 5/1889 z.z. Ten zakotvoval možnosti staveb, stavební řízení a rovněž tak podmínky pro legální vyvlastnění. Pozemková reforma, která znamenala nemalé rozšíření obecního majetku byla konstituována legislativou zákonů č. 215/1919 Sb. z. a n. záborového, č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového a zákona č. 329/1920 Sb. z. a n. náhradového.

Honební právo mělo jako jedna z klíčových spravedlností vlastní právní úpravu v honebním zákoně č. 49/1866 z.z. Podobně odděleně bylo kodifikováno rybářské právo v zákoně č. 58/1885 ř.z. týkajícím se upravení rybářství ve vodách vnitrozemských a v zemském zákoně na ochranu rybářství č. 22/1885 z.z. Nový zemský zákon nahrazoval jen o 10 let dříve vydaný zákon č. 76/1875 z.z. . Rybářské spravedlnosti se týkal také vodní zákon č. 71/1870 z.z.

Silniční zákon č. 46/1864 z.z. a zákon č. 38/1877 z.z. o zakládání a spravování silnic měly význam pro obecní komunikace, tzn. pro cesty, stezky, silnice apod. Speciálním předpisem k nim byl zákon č. 41/1866 z.z. o správě erárních silnic a cest.

V zákonem stanovených případech musely být obcím některé záležitosti komunálního majetku povoleny zvláštním zákonem. Jednalo se například o uložení nových dávek, zvýšení přírážek nad určitou procentuální mez nebo o zcizení nemovitostí či jiným dispozicím s majetkem. Takové zákony byly vydávány ad hock a je jich, vzhledem k jejich povaze, značné množství. Za všechny je možné jmenovat zákon č. 22/1888 z.z. z 9. března, jenž povoloval v Plzni dávku z nájemného.

Kromě zákonů byly otázky komunálního majetku a související upraveny rovněž v podzákoných předpisech. V první řadě šlo o vládní nařízení či výnosy ministerstev (zvláště pak ministerstva vnitra) a o oběžníky či směrnice okresních orgánů a zemského výboru. Mezi podstatné normy tohoto druhu lze zařadit například prováděcí vládní nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n., č. 157/1927 Sb. z. a n., č. 15/1928 Sb. z. a n. a č. 249/1935 Sb. z. a n., vládní nařízení č. 249/1935 Sb. z. a n. o úlevách při splácení některých dlouhodobých pohledávek, vládní nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. o organizaci a jednání kuratoria pomocného fondu, vládní nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n. o exekuci

proti obcím a proti ústavům prohlášeným za veřejné a obecně prospěšné. výnos ministerstva vnitra č. 440/ 1849 ř.z. o obecním majetku, výnos ministerstva vnitra č. 1841 z 4. února 1871 o obecních nadacích, výnos ministerstva vyučování a kultu č. 14 903 z 22. května 1874 o obecních hřbitovech, ministerské nařízení č. 154/ 1849 ř.z. o obecní honbě, nařízení vlády Republiky československé č. 607/1919 Sb. z. a n. jímž se provádí zákon o veřejných knihovnách obecních ve znění nařízení č. 212/1921 Sb. z. a n., oběžník Zemského výboru č. 18340 z 23. května 1883 o obecním inventáři. Samostatná Československá republika přinesla nárůst podzákonné normativní úpravy problematiky majetku obcí, resp. jejich jednotlivých sekcí. Z nejvýznamnějších takových předpisů je možné uvést vládní nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. stanovící vzorná pravidla pro obecní dávky a poplatky, vládní nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n. k provedení zákona o nové úpravě finančního hospodaření svazků územní samosprávy, vládní nařízení č. 15/1928 Sb. z. a n. stanovící vzorná pravidla pro obecní dávky a poplatky, vyhlášku ministerstva vnitra č. 170/1930 Sb. z. a n. k třetí finanční novelě nebo vládní nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n. o exekuci proti obcím a ústavům prohlášeným za veřejné a obecně prospěšné.

Další pramen pro zkoumání právní úpravy obecního majetku představují archivní dokumenty z Národního archivu z fondů NA, Zemský výbor 1789 – 1873, 1874 – 1928 a Ministerstvo vnitra – stará registratura 1919 – 1944, které tvořily hlavní zdroj údajů z fondů. Údaje zde zjištěné jsem ověřoval a doplňoval ve fondech NA, Ministerstvo vnitra Vídeň 1848 – 1918, NA, Zemský sněm 1789 – 1913, NA, Prezidium místodržitelství 1860 – 1870, 1871 – 1880, NA, České místodržitelství 1850 – 1920, NA, Ministerstvo zahraničních věcí – výstřížkový archiv, NA, Zemský úřad 1928 – 1945.

Kapitola I.

K obecnímu majetku teoreticky

Komunální majetek představoval mezi lety 1848 – 1938 významnou část majetku veřejnoprávních korporací. Ve zkoumaném období nebyl jako celek definován žádným obecně závazným normativním aktem. Maximálně docházelo ke specifikaci tohoto právního institutu prostřednictvím deklaratorních souhmů jeho obsahu nebo cestou definic jednotlivých složek obecního majetku, jako tomu bylo například v § 288 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811, který, nutno říci že velmi povšechně a nepříliš šťastně, definoval jednak obecní jmění jako „věci, ze kterých jsou příjmy určeny ku hrazení obecních výdajů“ a jednak obecní statek jako „věci, které slouží ku potřebě každého člena obce“. Proto se o jeho přesnější vymezení pokoušely především soudy v rámci soudního výkladu a právní odborníci v rámci výkladu vědeckého. U interpretačních terminologických vymezení šlo o snahu vyvolanou nutností, neboť neexistence zákonné anebo jiné, v podzákoném předpise obsažené, definice byla výraznou právní mezerou. Jednalo se o značnou překážku pro řešení konkrétních záležitostí, o zábranu pro jednoznačný, všeobecně přijímaný a z hlediska právní jistoty nezpochybnitelný postup subjektů, které měly s komunálním majetkem co do činění. Navíc taková situace způsobovala nesystematické rozdělování jednotlivých složek obecního majetku, zvláště financí, nemovitostí, ústavů a podniků, které bránily komplexní analýze a pojetí tohoto právního institutu. Při vymezování pojmu komunálního majetku je nezbytné porovnat takové definice navíc také s tím, co zahrnoval obecní majetek v reálu.

Do komunálního majetku v nejšířším slova smyslu v období 1848 – 1938 lze zahrnout všechny hmotné věci, které se nalézaly ve vlastnictví obce. Normativní akty pocházející z období 1848 – 1938 jednoznačně určily, že součástí obecního majetku jsou též pohledávky, práva, jejichž povaha to

připouštěla, penězi ocenitelné jiné hodnoty a užitky z nich plynoucí i závazky.³ Výše uvedenou definici komunálního majetku je proto třeba rozšířit ještě o tento aspekt a začlenit do něj rovněž užitky z některých zvláštních práv obce, nazývaných v dobové literatuře i v tehdejších právních předpisech spravedlnosti čili jurisdikce. Termínu komunální majetek je v práci používáno právě v širokém slova smyslu.

Vlastnictví obce znamená, že obec má úplnou, bezprostřední možnost takovou věc držet a volně s ní disponovat.⁴ Věcí je vše, co je rozdílné od člověka a slouží jeho užitku.⁵ Vlastnické právo bylo ve zkoumaném období již chápáno v linii římskoprávní tradice, tedy shodně se současností. Šlo o věcné právo v základě nezávislé na současné existenci práva kohokoli jiného k téže věci. Na rozdíl od držby jako faktického panství nad věcí je vlastnictví stavem ryze právním. Na platnosti této definice nic nemění fakt, že vlastnictví může být v určitých případech, jakými jsou zástava nebo pronájem věci a podobně, legálním způsobem omezeno. V takovém případě se vlastnictví jako právní stav liší od držby jako stavu skutečného. Právní předpisy, které v dané době základy vlastnictví upravovaly, rozlišovaly sice terminologicky

³ O tom, zda se mají za předmět vlastnictví považovat, a tím do majetku zahrnovat, nejen věci, nýbrž i práva, probíhala v habsburském soustátí, zvláště pak v Předlitavsku, dlouhodobá diskuze. To, že se jmění týká i nehmotných věcí, zejména práv, jejichž povaha to připouští, stanovil § 291 Všeobecného občanského zákoníku (zákon č. 946/1811 ř. z.), § 292 Všeobecného občanského zákoníku výslovně zahrnoval do jmění i závazky. Mezi přední právní teoretiky, kteří tvrdili, že k oprávněním, jakými byly spravedlnosti (jurisdikce), autorská práva apod. neexistuje vlastnictví, ale že pouze určité osobě náležejí, patřil vedle jiných Antonín Randa, viz Randa Antonín, *Právo vlastnické dle rakouského práva*, Akademie pro vědy, umění a slovesnost, Praha 1922, str. 22. Judikatura ani právní předpisy tuto teoretickou konstrukci ovšem nepřijaly, viz. K tomu § 363 Všeobecného občanského zákoníku 1811, kde se výslovně hovoří o vlastnictví k právům. Přes teoretické nuance Randa nikdy nezpochybňoval, že práva a užitky z nich plynoucí do majetku náležejí. V praxi, která z právních norem vycházela, byly pravidelně výnosy, kupříkladu z práva trhového, řazeny do vlastního kmenového jmění. Stejně hovořil i § 62 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení z roku 1864, kde jsou spravedlnosti zahrnuty v obecním jmění. První republika naopak vedla k většinovému přijímání právní konstrukce Randovy, přestože Všeobecný občanský zákoník zůstal nadále v účinnosti.

⁴ Pod pojmem disponovat je třeba rozumět nejen nakládání s věcí, ale také právo ji užívat, požívat a zcizit, viz Kolektiv autorů, *Občanské právo hmotné*, Svazek I., Codex, Praha 1997, str. 203.

⁵ Viz § 285 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811, publikovaného jako zákon č. 946/1811 ř.z. Národohospodářské (v tehdejší době se hovořilo o politické ekonomii) práce dotýkající komunálního majetku namísto právního pojmu věc hovořily o statcích.

subjektivní vlastnické právo a vlastnictví jako předmět tohoto práva,⁶ avšak, s ohledem na běžné používání termínu vlastnictví v obou výše uvedených dvou pojetích, je pro účely práce takové striktní odlišování zbytečné. Poněkud složitěji působí skutečnost, že v tehdejší době právní teorie (např. Antonín Randa ve svém stěžejním díle *Právo vlastnické*) i zákon (§424 a §431 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811) rozlišovaly vlastnictví naturální a knihovní, kdy se považovalo, že naturální vlastník je omezen jen co do knihovního nakládání s nemovitostmi.⁷ Kritériem, zda jde o vlastnické oprávnění nebo o jeho předmět, zůstává, v jaké konkrétní souvislosti je pojem vlastnictví v textu použit.

Obecní majetek v letech 1848 – 1938 podle § 288 Všeobecného občanského zákoníku zahrnoval obecní jmění, majetek většiny obecních ústavů, fondů a některých nadací, dále pak do roku 1919 také obecní statek, zvláštní majetkovou kategorii, která od té doby již v českých zemích neexistuje.⁸ K tomu ve větších městech přistupovaly ještě obecní podniky, které ovšem jen zcela výjimečně představovaly velkou, z hlediska rozsahu či příjmů významnější, složku komunálního majetku dané obce. Takového rozsahu dosáhly především v Praze.

Do komunálního majetku v první řadě patřilo obecní jmění, tedy movité i nemovité jmění a tzv. spravedlnosti.⁹ Obecní jmění vymezovali odborníci na tuto problematiku rozličně. Jednu z nejstručnějších, avšak nejpřesnějších, charakteristik pojmu podal František Fiedler ve své knize *O obecním statku*. Napsal: „Jde o všechny předměty obecního majetku, jejichž užítky plynou do

⁶ Viz 353 a § 354 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811.

⁷ Definice vlastnictví, tak jak bylo chápáno v popisované době 1848 – 1918, je obsažena například v díle Randa Antonín, *Právo vlastnické dle rakouského práva*, Akademie pro vědy, umění a slovesnost, Praha 1922, str. 1 – 4. Zákonná úprava definice vlastnictví platná v letech 1848 - 1918 byla obsažena v §§ 353 - 359 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811. Rozlišení mezi právní a faktickou situací, tj. mezi vlastnictvím a držbou viz Randa Antonín, *Der Besitz nach österreichischem Rechte*, Breitkopf und Härtel, Lipsko 1895, str. 1 – 30.

⁸ Obecní statek se na základě zákona č. 421/1919 Sb. stal ipso jure kmenovým jměním obecním nebo osadním. Podrobněji o tom je pojednáno v kapitole sedmé.

⁹ § 293 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 definoval movitosti jako věci, které je možné přenášet z místa na místo a nemovitosti jako věci, jež přenášet nelze.

obecního rozpočtu a slouží k úhradě úkolů obecního zřízení bez ohledu na to, zda k úhradě libovolného účelu anebo jen k účelu určitému, přísně vázanému."¹⁰ Fiedlerova definice zároveň obsahuje první, nutno říci že nejčastější, hledisko třídění obecního jmění, totiž jeho rozdělení na vlastní neboli volné obecní jmění a na jmění účelové, přesněji řečeno účelově určené. Toto členění vycházelo z rozlišování na jedné straně jmění, s nímž obce mohly nakládat skutečně naprosto svobodně¹¹ a na druhé straně jmění, se kterým bylo možné disponovat pouze v souvislosti s konkrétním účelem, jemuž takové jmění bylo věnováno. Do volného obecního jmění patřily například polnosti, lesy, rybníky, lomy a pískovny, hliniště a rašeliniště, obecní budovy, kapitál, práva, jiné majetkové hodnoty, ocenitelné penězi a spravedlnosti.¹²

Účelově určené jmění, nazývané v dobových pramenech i v literatuře též jako zvláštní, založené neboli věnované obecní jmění¹³ také patřilo obci. Rozdíl oproti jmění volnému spočíval v tom, že věci a spravedlnosti, které do něj spadaly, nesměly být za žádných okolností odňaty svému účelu, což vytvářelo dosti značné mantinely pro majetkové operace s ním.

¹⁰ Viz Fiedler František, *O obecním statku*, Bursík a Kohout, Praha 1889, str. 3 – 4. Jde o definici vycházející z článku 3 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353 z 11. prosince 1850. Tam se za obecní jmění označily všechny věci náležející obci, totiž nemovitosti, peněžní hodnoty a jiné movité jmění, z něhož jsou příjmy určené k uhrazení obecní výloh, každý užitek připadá obci. Přehled a obsah ustanovení tohoto výnosu jsou obsažené v Macenauer Josef, *Samospráva obecní*, K. Winkler, Brno 1899, str. 37 an.

¹¹ Pokud se hovoří o skutečně svobodném nakládání s majetkem, je nezbytné připomenout, že obec od okamžiku, kdy se stala veřejnoprávní korporací se zvláštními úkoly vůči svým příslušníkům, tedy kdy plnila záležitosti obecního prospěchu, byla již touto svou povahou limitována v absolutní dispoziční volnosti s majetkem. Majetek sloužil v první řadě právě jako hmotné zajištění realizace veřejných záležitostí, poslání obce jako veřejnoprávní korporace. Viz Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné*, díl I.: *Právo ústavní*, část I.: *Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900, str. 329. Vedle právní literatury stejný názor zaujala i judikatura – viz např. soudní nález č. 749 z 17. května 1881 uveřejněný v Kloubek Vilém, *Obecní zřízení a volební řád*, Československý kompas, Praha 1922, str. 77. K podstatě komunálního majetku obsažněji také viz Fux Boleslav, Wichta Eduard, *Samosprávné finance*, Orbis, Praha 1932, str. 84 – 90.

¹² Viz Oberschall Albín, *Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912*, Bursík & Kohout, Praha 1938, str. 46.

¹³ Viz Macenauer Josef, citované dílo, str. 39.

Nejvýznamnější součástí účelově určeného obecního jmění v celém období 1848 – 1938 představovalo jmění obecních ústavů, fondů a nadací.¹⁴ Skutečného vlastníka a příslušnost do obecního jmění u fondů a ústavů, ale i podniků nazývaných obecní je zapotřebí vždy pečlivě zkoumat.

Obecními ústavy se rozuměly chudobince, sirotčince a jiné podobné instituce. Jmění obecních ústavů, nadací a fondů nebylo stejně jako ostatní účelové jmění možné odejmout jejich přesně stanovenému účelu. Určitá odlišnost jmění ústavů a fondů od ostatního založeného jmění spočívala ve skutečnosti, že tyto ústavy, fondy a podobná zařízení měly dvojí režim.¹⁵

Prvním byly tzv. nesamostatné ústavy a fondy, jejichž majetek spadal do účelově určeného jmění obce. Šlo především o určité nemovitosti, movitosti, práva a další prostředky přímo ve vlastnictví obce, pouze vyčleněné, odděleně účtované a vykazované jako jmění věnované některému ze sociálních, kulturních a podobných obecně prospěšných účelů, které jejich jedinečnému, přesně vymezenému, účelu nebylo možné odejmout. Za nesamostatné obecní ústavy se považovaly i některé fundace, u nichž platilo také zvláštní účtování pro daňové účely. Nesamostatné obecní ústavy spravovala a výhradně za ně jednala obec. Tato správa, připadající obci například dle §§ 17, 18 a 24 chudinského zákona č. 59/1868 z.z., znamenala absolutní dispoziční právo. Obecní výbor vládl jměním obecních ústavů s výhradou jejich účelové podstaty, stejně samostatně jako s obecním jměním a statkem, pokud fundace nestanovila jinak. Běžnou, každodenní správou, pokud nebyl zřízen zvláštní orgán nebo ji nerealizovaly komise obecního výboru (posléze zastupitelstva) uskutečňovalo obecní představenstvo (městská rada) a prováděl ji starosta. Obec mohla

¹⁴ V dobových právních předpisech z let 1848 – 1938, a také v tehdejší literatuře, se používá střídavě termínu fundace nebo nadání a nadace. Aplikování pojmu fundace při označování nadací je ovšem poněkud zavádějícím, neboť vlastní fundacio byla zvláštní historickou právní osobou, odlišnou od sdružení majetku. § 646 Všeobecného občanského zákoníku definoval fundaci jako právní opatření, kterými se příjmy z kapitálu, pozemků či práv sdružují a do budoucna určují k obecně prospěšným účelům. Za první Československé republiky bylo od zastaralého a matoucího používání termínu fundace pro nadaci upuštěno.

¹⁵ Viz Kol. autorů, Masarykův slovník naučný, díl VII., Československý kompas, Praha 1933, str. 501.

přeměňovat, převádět, zcizovat i zavádět základní jmění obce, byť se podle dobové úpravy, kupříkladu podle § 19 chudinského zákona a §§ 96, 97, 102, 103, 104 obecního zřízení z roku 1864, k tomu byl vyžadován navíc souhlas okresního zastupitelstva jako nadřízeného stupně územní samosprávy. Dále § 32 českého obecního zřízení zakotvoval právní domněnku, že budovy a ostatní nemovitosti obecního ústavu jsou ve vlastnictví obce, pokud zakládací listina ústavu nestanoví jinak. Obdobně § 17 chudinského zákona výslovně konstatoval, že při přidávání některého jmění ústavu k veřejnému opatrování chudých má být základní jmění chudých považováno za kmenové jmění obecní.

Za nesamostatné obecní ústavy se považovaly rovněž ty ústavy, fondy a fundace,¹⁶ u nichž platilo také zvláštní účtování pro daňové účely, účelové vázání prostředků do nich vložených, s nimiž bylo hospodařeno relativně samostatněji, v určitém ohledu byly označovány za zvláštní právnické osoby, spravovala je ovšem a výhradně za ně jednala obec, konkrétně obecní zastupitelské orgány, komise a prováděl ji starosta¹⁷ nebo často zvláštní orgány složené kombinovaně ze zástupců obce a z jiných osob, které zastupovaly společenské organizace, někdy se na vytváření orgánů ústavů, fundací či fondů případně zúčastnily též vyšší samosprávné instituce jako kupříkladu okresní výbory, ale obec měla většinu.¹⁸ Tak tomu bylo například v Lounech, kde fungovala čítárna a knihovna, zřízená jako obecní ústav usnesením městského zastupitelstva r. 1901. K jejímu vedení bylo zřízeno zvláštní kuratorium se základním dokumentem nazvaným Pravidla Kuratoria veřejné knihovny a čítárny města Loun, který přijal městský výbor. Podle § 4, 6 a 7 Pravidel byli 4 členové kuratoria voleni obecní radou, tři členové voleni okresním výborem a další členové zastupovali občanské spolky přispívající na

¹⁶ Zde šlo o ty tzv. fundace, které lze velmi zhruba přirovnat k historickým církevním právnickým osobám – beneficiu apod., ovšem s výhradou, že historické, církevní právnické osoby odvozují svou právní subjektivitu z kanonického práva.

¹⁷ Viz např. §§ 31, 41 a § 57 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

¹⁸ Viz Národní archiv (dále jen NA), Zemský výbor (dále jen ZV) 1874 – 1928, Signatura IV, Inventární číslo 3209, číslo jednací 46 225, karton 413.

knihovnu v počtu jeden zástupce za příspěvek ve výši každých započatých 200 Korun. Kuratorium skládalo účty obecnímu výboru, obec hradila hospodaření knihovny a čítárny.¹⁹

Rozpočet takových obecních ústavů, fondů apod. byl veden odděleně od obecního rozpočtu nebo naopak v jeho rámci. V případě, že měly ústavy, nadace nebo fondy svůj nezávislý rozpočet, tvořil přílohu obecního rozpočtu,²⁰ eventuálně byly v obecním rozpočtu alespoň zaznamenány dotace od obce, určené těmito institucím. Tento druhý případ byl ovšem méně častý. Rozpočet i poskytované dotace musely být obecním ústavům, včetně chudobinců, schváleny obecním výborem (zastupitelstvem). Souhrnný majetek obecních ústavů anebo fondů se zapisoval do zvláštního inventáře. Takový inventář býval přílohou obecního inventáře, ale nemuselo tomu tak být nutně vždy.²¹ Jména, jež bylo současně účelově určeným jměním, bylo navíc zaznamenáváno v obecním inventáři viz např. § 67 zákona č. 7/1864 z.z.²² Obec musela z úřední povinnosti zajistit zápis nemovitého majetku obecních ústavů, nadací či fondů, stejně jako i ostatního obecního jmění do příslušných veřejných knih, tj. do pozemkových knih. Budovy a nemovitosti, v nichž tyto instituce fungovaly, bývaly obvykle ve vlastnictví obce a vztahovaly se na ně zásady shodné s principy platnými pro obec. Finanční přebytky ústavů aj. si vždy tyto ponechávaly, nikdy je nesměřovaly přímo do obecního rozpočtu.²³

Druhý právní režim obecních ústavů byl režim samostatných subjektů, veřejnoprávních institucí, obcí pouze spravovaných nebo jen dotovaných. Někdy se takovému jmění říkalo jmění svěřené. Tyto právnické osoby měly

¹⁹ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3209, č.j. 41 2225, karton 413.

²⁰ Stejně jako přílohou obecního rozpočtu býval často rozpočet obecních statků, které byly zvláštní složkou obecního majetku.

²¹ Viz Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900, str. 259.

²² Viz kupříkladu § 67 zákona č. 7/1864 z.z.

²³ O různých právních postavení obecních ústavů, nadací, fondů a podobných institucí viz např. Pražák Jiří, citované dílo, str. 377.

převážně podobu veřejnoprávních nadačních fondů anebo nadací, tzn. režim majetkové hodnoty věnované pro všechny časy pro určitý účel, vzniklé na základě nadační listiny (u fondu a ústavu nenadačního na základě zakladatelské smlouvy), v níž musel být uveden zvláštní způsob ukládání a o udělení peněz rozhodoval jiný orgán, než orgán spravující. Nadace vznikala státním přijetím.²⁴ Také nadace, zvláště pak humanitární a školské nejčastěji spravovala obec. Obvykle ale šlo o zvláštní právnické osoby, u nichž lze jen velmi výjimečně hovořit o vlastnictví obce. Obecní nadace lze proto do obecního majetku zahrnout pouze v případě, že většina jejich majetku pocházela od obce, bylo založeno jejich úzké sepejetí s ostatním obecním jměním, zvláště účelově určeným a obec měla i v tomto případě určitá významná dispoziční práva a byla zapisována kupříkladu v pozemkových knihách jako vlastník, byť i odborná dobová právnická literatura v tomto ohledu neměla jednotný názor.²⁵ Nález Nejvyššího správního soudu z 5.7. 1920 k této otázce jednoznačně vyslovil mínění, že nestačí, pokud obec vykoná sice kreační právo, ale dále již na správu ústavu nemá žádný vliv. Potom podle právního názoru soudu zcela určitě nejde o obecní ústav. Stejně tak již starší nález správní judikatury z 22.2. 1912 určil, že konkrétní nemocnice nebyla obecním ústavem, protože žádný její majetek nepatřil obci a neexistovalo ani žádné jiné užší sepejetí s obcí.

V praxi se vyskytovaly různé alternativní podoby existence obecních ústavů, jejichž zařazení do jednoho ze dvou výše uvedených režimů je věcí analýzy dobových právních dokumentů v každém jednom konkrétním případě, protože se obvykle nejedná o jednoznačné věci, byť formule clara non sunt interpretanda je stále platná. Problémem je totiž rovněž fakt, že i

²⁴ K nadacím viz Kol. autorů, Masarykův slovník naučný, díl. V., Československý kompas, Praha 1933, str. 9 a 10.

²⁵ Nález Nejvyššího správního soudu z 5.7. 1920 k této otázce jednoznačně vyslovil mínění, že nestačí, pokud obec vykoná sice kreační právo, ale dále již na správu ústavu (spořitelny) nemá žádný vliv. Potom podle právního názoru soudu zcela určitě nejde o obecní ústav. Stejně tak již starší nález správní judikatury z 22.2. 1912 určil, že nemocnice nebyla obecním ústavem, protože žádný její majetek nepatřil obci a neexistovalo ani žádné jiné užší sepejetí s obcí. Viz tyto nálezy v Klapka Otakar, Obecní ústavy a podniky, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924, str. 28.

zvláštní právní subjekty s vlastním majetkem, které byly obecné, veřejné tj. veřejnoprávní instituce, obcí pouze spravované anebo ty, k nimž obec neměla žádný vztah, snad kromě financí, jimiž je pravidelně anebo jen občas dotovala, se často nazývaly obecní. I zde se však běžně používaly termíny „věnované či nadané“, pro určitý účel,²⁶ což způsobovalo nepřehlednost skutečných vlastnických poměrů, v nichž se nebylo možné vyznat bez hlubší analýzy toho kterého konkrétního případu.²⁷ Jednalo se např. o fondy pro pozůstalé po pracovnících rozmanitých profesí, o zemské ústavy (zemím patřily většinou nemocnice), střední školy aj. Vedle obecních a obecných ústavů, nadací a fondů mohly na území obce ještě existovat čistě soukromoprávní subjekty.²⁸

I přes určité snahy řešit tento stav, které se objevily po vzniku Československé republiky a na konci dvacátých let, se na výše uvedené situaci v době ohraničené roky 1918 – 1938 mnoho nezměnilo.²⁹

Podobné postavení jako ty obecní ústavy, které náležely do obecního majetku, měly také výtěžné i nevýtěžné obecní podniky. Právní předpisy postupně zužovaly možnost zakládání podniků obcemi nebo komunální podílnictví na nich, na takové typy, u kterých bylo možné předpokládat, že budou méně rizikové a že budou svou povahou lépe odpovídat charakteru obce jako veřejnoprávního sdružení osob, jehož prvotním úkolem není maximalizace zisku za cenu nejistých finančních operací.³⁰

²⁶ Dobová judikatura jako nálezný nejvyššího správního soudu z 17.5.1913 o právním charakteru obecní spořitelny jako obecního ústavu a podzákonné právní akty, například výnos c. k. Českého místodržitelství č. 20 487 z 25.5. 1877 se vícekrát vyslovily pro nutnost odlišovat toto věnované jmění od instituce nadací.

²⁷ Například městská spořitelna v Královských Vinohradech byla dle § 2 svých stanov z 18.5. 1898 samostatným ústavem, v jehož čele stál dle § 31 odst. 1 výbor složený ze starosty či náměstka starosty jako předsedy a dvanácti dalších členů volených obecním zastupitelstvem. Naproti tomu Pražská městská spořitelna byla podle § 12 svých stanov obecním ústavem, její stanovy měnil, účetní uzávěrky schvaloval a mohl ji zrušit Sbor obecních starších. Viz Klapka Otakar, *Obecní ústavy a podniky*, A.Richtr, kamenice nad Lípou 1924, str. 36 a 37.

²⁸ Viz § 30 zákona č. 59/1868 z.z. v příčině opatření chudých.

²⁹ Viz Laštovka Karel, *Hospodářství samostatných svazkův územních*, In: *Slovník veřejného práva Československého*, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno 1938, str. 96.

Další členění obecního jmění v letech 1848 – 1938 představovalo rozlišování jmění finančního a jmění správního. Finanční jmění byla ta část obecního jmění, která sloužila k přímé úhradě potřeb města či vsi, tedy především hotovost. Správní jmění tvořila muzea, knihovny, čítárny, sklady, sýpky a podobné budovy, které byly určeny k určitým, mnohdy veřejně prospěšným, úkolům.

Z hlediska právních následků bylo obzvlášť podstatné rozdělení obecního jmění na jmění kmenové a na jmění běžné. Kmenové jmění bylo chápáno jako „rodinné stříbro“ obce. Zahrnovalo věci a také spravedlnosti neboli jurisdikce, jiné majetkové hodnoty. Kmenové obecní jmění tvořilo základ obecního hospodářství a jehož užitky měly sloužit v prvé řadě k úhradě obecních potřeb. S kmenovým jměním mohlo nakládat pouze obecní zastupitelstvo, jeho zcizení bylo vázáno na splnění celé řady podmínek. Pokud to bylo realizovatelné, mělo kmenové jmění zůstat zachováno neztenčené. Dodržování všech zásad platných pro hospodaření s touto částí komunálního majetku stálo pod dozorem vyšších samosprávných orgánů. Protože se majetek obcí případ od případu, někdy i dost značně, lišil, nebylo snadné komunální kmenové jmění vymezit, a to ani výčtem, ani generálnější definicí. Judikatura si často vypomáhala tvrzením, že kmenovým jměním je takové důležité obecní jmění, ať už nemovité, movité či kapitálové, které může obci nést užitky. Z této definice je jasně cítit nejistota a nepřesnost vymezení. Proto byla právními teoretiky zabývajícími se samosprávou a jejími majetkovými záležitostmi všeobecně odmítána.³¹ Jedním z kritiků soudní definice byl i Karel Laštovka, který zároveň podal přijatelnější vymezení pojmu. Považoval za kmenové jmění všechno to, co obecní zastupitelstvo té které obce za kmenové jmění prohlásilo. Nedostatkem takové definice je výrazně

³⁰ Viz Laštovka Karel, citované dílo, str. 97 – 99.

³¹ Je zajímavé, že Hácha v jedné ze svých méně známých prací omezoval definici na jmění, které slouží obecnímu hospodářství nikoliv substancí, ale užitky. Viz Hácha Emil, Dohled vyšších instancí samosprávných, Poradní sbor českých okresů, Praha 1920, svazek 8, str. 7. Jednalo by se v tom případě ovšem pouze o účelově určené jmění a nezahrnoval by tam kapitál, nemovitosti, bývalý obecní statek ani veřejný statek. Nutno podotknout, že tento názor zazněl spíše izolovaně a byl prakticky ihned odbornou veřejností specializující se na tematiku obecního jmění odmítnut.

kazuistický přístup. Kmenovým jméním by se tak mohlo stát v podstatě cokoliv.³²

Za spravedlnosti, jurisdikce neboli užitečná práva byla označována zvláštní práva obce vycházející z jejích historických kořenů. Charakteristickým pro spravedlnosti bylo, že přinášely obci užitky. V různých obcích vypadaly spravedlnosti různě. Nejčastěji sem patřilo právo vybírat trhový poplatek, mýta, honebnosti, práva rybářská a podobná práva, jejichž využití přinášelo obci příjmy.³³ Bylo s nimi rovněž možné majetkoprávně disponovat, kupříkladu je zastavovat nebo pronajímat. Takové dispozice byly omezeny jen tím, že jurisdikce byly složkou kmenového jmění a jako takové podléhaly režimu kmenového jmění.³⁴

Jako alternativa ke jmění kmenovému bylo stavěno jmění běžné. Jednalo se o takový obecní majetek, který nebyl kmenovým jméním, ani obecním či veřejným statkem a dalo se s ním lépe, jednodušeji, moderně řečeno flexibilněji, disponovat. Náležely do něj například movitosti typu materiálních zásob a naturálií, nářadí, nábytek, hotovost i cenné papíry. Šlo o majetek menšího rozsahu, proto také méně významný pro zásadní vývojové změny v komunálním majetku.

Podstatnou součástí komunálního majetku byl v letech 1848 – 1919 tzv. obecní statek. Obecní statek se výrazně lišil od obecního jmění. Paragrafy 286 – 288 zákona č. 946/1811 ř.z., tzn. Všeobecného občanského zákoníku (ABGB) z roku 1811 i dobová literatura hovořily o tzv. odlišnosti obojího účelem, určením tj. odlišností v tom, komu plyne užitek.³⁵ Každý užitek z obecního jmění přímo nebo nepřímo připadal obci, naproti tomu obecní statek byl ve

³² K diskusím kolem problematiky určení kmenového jmění viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno 1938, str. 93.

³³ Viz Schwarz František, Výklad zákona obecního pro království České, J. Otto, Praha 1899, str. 258 – 259. K témuž viz Oberschall Albín, Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912, Bursík & Kohout, Praha 1938, str. 48.

³⁴ Viz např. § 68 Obecního řádu města Liberce z roku 1850. Podrobněji o složení kmenového jmění v letech 1848 – 1918 bude pojednáno v příslušných pasážích.

³⁵ Viz Stamm Ferdinand, Das Gemeindegesetz vom 17. März, Karl André, Praha 1850, str. 52.

vlastnictví obce, ale určití členové obce³⁶ k němu měli zvláštní veřejné užívací a požívací právo.³⁷ Dobová judikatura zahrnovala mezi takový užitek příkladně obilí na polích, píci z luk, pastvu na obecních pastvinách nebo dříví z lesa.

Od obecního jmění se obecní statek odlišoval také svým veřejnoprávním charakterem. Tato povaha měla dva důležité důsledky. Za prvé byl proto obecní statek zahrnován v komunálním inventáři, ale nebyl zaznamenáván do pozemkových knih.³⁸ Za druhé, případné spory o něj byly veřejnoprávní, protože ani oprávnění brát užítky z obecních statků nevznikalo na základě soukromoprávních dvoustranných aktů, ale v souvislosti s členstvím v této veřejnoprávní korporaci.³⁹ Rozhodovat takové spory měly správně nadřízené samosprávné orgány a nikoliv soudy. Stejně orgány měly též řešit, zda je některá věc součástí obecního jmění nebo jde o obecní statek.

S ohledem na výše řečené, je jasné, že užívání obecního statku je nutné zásadně odlišovat od disponování věcí při pronájmu, propachtování nebo při zástavním právu či při jiném právu k věci cizí. Při pronájmu i při věcných právech k věci cizí (*iura in res aliena*) je užívání pouze dočasné, neboť jde o soukromoprávní institut. Naproti tomu užívání obecního statku bylo charakteristické právě svou trvalostí a veřejnoprávností.⁴⁰

Právní teorie obecní statek dále členila na statek veřejný a na statek obecní v užším slova smyslu. Veřejný statek byl podle § 287 a § 288 Všeobecného občanského zákoníku statek určený k obecnímu užívání – *usus*

³⁶ Jednalo se o tzv. rustikalisty, tzn. držitele kmenových usedlostí v obci, kteří před vydáním provizorního obecního zřízení z roku 1849 měli ve společném vlastnictví zbytky občin a užívali je ve prospěch svého hospodářství. Obecní statek vznikl transformací těchto občin. Práva k němu naopak zásadně neměli velkostatkáři ani emfyteuti (domkaři), jenž se po r. 1849 stali též členy obce. Viz Laštovka Karel, citované dílo, str. 93 a také § 70 zákona č. 7/1864 z.z.

³⁷ Viz Macenauer Josef, Samospráva obecní, Knihkupectví J. Winklera, Brno 1899, str. 31.

³⁸ Viz § 2 zákona č. 92/1869 z.z. o vnitřní úpravě pozemkových knih.

³⁹ Viz Randa Antonín, *Das österreichische Wasserrecht*, Řivnáč, Praha 1891, str. 148.

⁴⁰ Viz Žalud Josef, *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi*, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 357 – 359.

publicus. Jednalo se tedy o předměty veřejného užívání.⁴¹ Tvořily jej hlavně silnice, ulice, stezky, průchozy, náměstí a návsi, sady apod.⁴² Veřejný statek mohl být ve vlastnictví veřejné územní korporace nebo i soukromé osoby. Obecní statek v užším slova smyslu byl majetek nacházející se ve vlastnictví obce, ale někteří občané k němu měli jako podílníci nebo jednotlivci zvláštní požívací a užívací právo veřejnoprávního charakteru, které bylo založeno historickou tradicí. Rozhodný, co do personalizace i co do určení rozsahu užívacího oprávnění k obecnímu statku, byl místní obyčej, starodávný zvyk, který bez odporu a ve všeobecné místní známosti existoval ke dni účinnosti obecního zřízení z minulosti. Obyčej byl přitom určující nejen pro existenci, ale i pro obsah a rozsah užívání obecního statku. Nejčastějšími obecními statky byly lesy, pastviny, rybníky aj. Legislativa se postupně snažila rozsah užívání obecního statku omezovat, ale po celou dobu trvání habsburské monarchie šlo spíše o drobná pozvolná omezení, nikoliv o výraznější kroky. Teprve zákonem č. 421/1919 Sb. z. a n. z 17. července, s účinností od 30. července 1919 byly nemovitosti, jež tvořily obecní statek, prohlášeny ipso jure za kmenové obecní jmění, což znamenalo konečný zánik tohoto překonaného právního institutu.

⁴¹ Podrobněji k současnému pojetí veřejného užívání viz Hendrych Dušan a kol., *Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání*, C.H.Beck, Praha 2003, str. 261 – 275.

⁴² Viz NA, ZV 1874 – 1928, sign. IV, Inv. č. 3209, č.j. 30 257, karton 413.

Kapitola II.

Nástin právní úpravy komunálního majetku a jeho vývoje do roku 1848

Novodobé pojetí komunálního majetku tak, jak bylo nastíněno výše, se začíná prosazovat až od roku 1848 v souvislosti se vznikem moderní samosprávy. Komunální majetek a jeho správa ovšem v roce 1848 nevznikaly z prázdnoty, nýbrž navazovaly na předcházející historický vývoj. Přitom však nelze pustit ze zřetele značnou odlišnost feudálního pojetí vlastnictví a držby. Teorie děleného vlastnictví založená na hierarchii vlastníků existovala pro nemovitosti až do roku 1848/1849. Rozlišování držby vlastnické a užívací, svobodné a nesvobodné, právní a faktické podle vztahu několika vzájemně nadřízených a podřízených držitelů a způsobů nabytí sice formálně odstranil již Všeobecný občanský zákoník v roce 1811, ale pozůstatky odpadly až v polovině 19. století.⁴³ Počátky „obecního majetku“ je tak možné vysledovat až do údobí vrcholného feudalismu, ale vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je nějaké vymezování velmi složité.

V éře feudalismu fakticky neexistovalo obecní jmění, nýbrž jen určitá forma detence. Pro označení věcí a práv v dispozici měst je proto pravděpodobně nejúčelnější, byť nepřesné, použít termín obecní jmění či obecní majetek staršího typu.⁴⁴ Za období vzniku feudálního vlastnictví, včetně zmíněného komunálního jmění staršího typu a statků ve své starší, tradiční podobě na našem území, se považuje 13. století. Zakládání měst za panování posledních Přemyslovců významně rozšířilo celkový objem majetku,

⁴³ Podrobněji k pojetí vlastnictví a držby v době do roku 1848/1849 viz Bílý, Jiří L., Právní dějiny na území České republiky, Linde, Praha, 2003, str. 373 – 393.

⁴⁴ Bylo by rovněž použít opis obecní majetek feudálního typu či jednoslovně kvazijmění, které by sice jednoznačně odlišilo původní podobu majetku od skutečného obecního majetku vznikajícího až v roce 1848, ovšem vyznívalo by poněkud šroubovaně. Proto byla dána v dalším textu přednost sousloví.

kteřý v Čechách na města připadal.⁴⁵ Královská města zůstala sice formálně vlastnictvím vladaře, ale ve skutečnosti získala na základě privilegií majetkovou samosprávu.⁴⁶ Z poddanských měst měla omezenou samosprávu statků a jmění pouze takzvaná vrchnostenská města výsadní.⁴⁷ Majetkem těchto měst, pokud je měly, byly hlavně radnice, vězení, skladiště, ubytovny pro nádeníky, tržiště, hradby a brány.⁴⁸ Do množiny, počítané odborníky na veřejnou správu už v této době za jakousi prvotní, primitivní formu komunálního majetku, se obvykle zahrnují také pozemky. To je jistě na místě u královských měst. Situace u poddanských měst však byla poněkud odlišná. Na základě zvyklostí tu platila právní konstrukce, že pozemky a budovy jsou vlastnictvím vrchnosti daného panství, které mají měšťané pouze v dědičném nájmu.⁴⁹ Za obce nelze v žádné z etap trvání feudálního řádu pokládat pouhé poddanské vsi. U nich není možné mluvit ani o kvazimajetku, i když obcí určité prvky komun i komunálního „majetku“ přece jen vykazovaly. Rozmnožení městského kvazimajetku bylo vždy spojeno s upevněním váhy měst, jejich práv a podílu na moci, s posílením samosprávné tendence. Dostatek prostředků byl totiž nezbytným předpokladem zvýraznění politické

⁴⁵ Viz Schwarz František, Výklad zákona obecního pro království České, J. Otto, Praha 1899, str. VII – XV. Například v Praze byly některé hradby jejím majetkem - viz Národní archiv, Český zemský sněm (dále jen ČZS) 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 121, karton 144. Jiné jako kupříkladu hradby a přiléhající tzv. fortifikační pozemky Nového města pražského městu nepatřily. Praha tyto nemovitosti, které již svému účelu stejně nesloužily, vykupovala, musela si na to vzít zápůjčku v hodnotě 2 miliony zlatých. Viz NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV – 5, č.j. 374 1885/1886, karton 144.

⁴⁶ Podle Jaromíra Čelakovského byla historicky privilegia včetně majetkových udělována na principu personality nejprve vymezeným skupinám obyvatel měst, až teprve později je získaly městské celky. Viz Čelakovský Jaromír, Sbírkou pramenů práva městského království českého, Díl I. – Privilegia měst pražských, Nákladem obce hlavního města Prahy, Praha 1886, str. 780 an. Například v Praze byly nejprve vydány Soběslavovy výsady pro pražské Němce 1174 – 1178.

⁴⁷ Viz Schwarz František, citované dílo str. VII.

⁴⁸ Tamtéž str. VIII.

⁴⁹ Viz Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 10.

role měst. Proto středověká období nárůstu prestiže a vlivu měst byla současně obdobími jejich majetkového zmožutnění.⁵⁰

Není proto divu, že k jeho velkému rozšíření a zároveň k určitým změnám právního přístupu k otázce vlastnictví měst došlo v období husitské revoluce. Za přelomový, co se týče historické formy majetku obcí, je považován čáslavský sněm, který se uskutečnil 3. až 7. června 1421. Odmítnutí kandidatury Zikmunda Lucemburského na českého krále a nastolení kolektivní stavovské vlády vedlo v utrakvistických oblastech k tomu, že se královská města stala fakticky nejen držiteli, ale skutečnými vlastníky svého jmění, když odpadla stejně už jen formální koncepce panovníka jako jejich přímého vlastníka. Panovník nemohl být v pozici vlastníka nahrazen nadosobním státem, protože v této době stále ještě platilo ztotožňování dynastie, jejíž hlavou vladař byl, se státem.⁵¹ Bojem husitských, dříve poddanských, měst proti feudálům mnohdy pominul rozdíl mezi městy královskými a poddanskými, která se osvobodila od katolických, někdy i od umírněných utrakvistických, vrchností a převzala do svých rukou správu svých záležitostí včetně věcí majetkových. Stejně hmotně svobodné postavení měly i obce založené husity nově. Zvláště tyto nové obce, především pak Tábor, zaznamenaly, vedle Prahy, pozoruhodný majetkový vzestup. Rozšířil se počet měst se samosprávou majetku, dá se dokonce říci, se svým vlastním majetkem.⁵² Nejdůležitějším výsledkem husitské revoluce bylo právě uchování změněných vlastnických poměrů. Od 15. století například městské rady většiny královských i výsadních vrchnostenských měst mohly disponovat nemovitostmi, včetně pozemků.⁵³

⁵⁰ Viz Schwarz František, citované dílo str. XVIII.

⁵¹ Na právní konstrukci transformace obecního majetku původního typu v období husitství do skutečného vlastnictví obcí by nic výrazněji neměnilo ani pojetí kolektivní vlády vzešlé z čáslavského sněmu jako pouhých správců země. I v takovém případě neexistence personálního obsazení královského trůnu znamenala fakticky převzetí (byť dočasné) jmění městy a počátky stavovského prvku. Otázkou, která mohla mít na právní podobu městského jmění vliv, zůstává problematika platnosti a trvalosti korunovace Zikmunda Lucemburského českým králem na Pražském hradě 28.7. 1420. Diskutabilní byla již samotná korunovace, vzhledem k nedostatku holdování atd. Domnívám se, že nejméně po čáslavském sněmu již nelze Zikmunda za českého krále pokládat.

⁵² K tomu viz Schwarz František, citované dílo str. XVIII – XIX.

Na konci 15. století se majetková autonomie měst začala nicméně znovu ocitát v ohrožení. Boj za oslabení městského majetku chápala řada feudálů jako jednu ze svých stěžejních úloh nejen jejich osobní, nýbrž celého stavu panstva, případně panstva a rytířstva, neboť politická moc měst vycházela z jejich hospodářského potenciálu. Od kutnohorského zemského sněmu, který proběhl v roce 1471, kulminoval sílící tlak na oslabení pozic měst podkopáním jejich hospodářského významu, takže roku 1479 byl prosazen zákaz, aby města mohla kupovat svobodné statky a vkládat je do zemských desek bez králova povolení. Svatováclavská smlouva, uzavřená 2. října a do zemských desek vložena 24. října 1517, která uznala princip vlastnické a finanční samosprávy měst, dočasně negativní trend zastavila a poměry stabilizovala. Avšak ne na dlouho.⁵⁴

Důležitým datem pro oblast komunálního majetku je v českých dějinách rok 1547. Ferdinand I. využil svého vítězství nad stavovskou opozicí k oslabení městského stavu v Čechách. V souvislosti s tím došlo k významným změnám rovněž ve sféře jejich vlastnictví a držby. Pro královská města byl vydán zákaz kupovat a vkládat do zemských desek jakékoliv pozemkové statky bez souhlasu panovníka. Koupě byla přitom v této době základním způsobem nabývání majetku městy. Zákaz zůstal v platnosti až do roku 1584, kdy si města vydobyla jeho zrušení. Sankce z roku 1547 zahrnovaly rovněž odnětí správy špitálního a zádušního jmění městům. Na rozdíl od zákazu rozhojňovat majetek koupí, trvala tato sankce až do roku 1848. Města byla také zasažena rozsáhlými konfiskacemi svého jmění a pokutami.⁵⁵ Po Bílé hoře hospodářský a finanční úpadek měst pokračoval, přesněji řečeno, prohluboval se. Jestliže pro královská města znamenal zlom rok 1547, pro poddanská se jím stal rok 1620.⁵⁶ V roce 1620 byl veškerý komunální majetek vzat z dosavadní

⁵³ Viz Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 34.

⁵⁴ Ke směrům vývoje komunálního majetku v období od konce husitských válek do nástupu Habsburků viz např. Cihlár Miroslav, K vývoji státní správy v ČSR, I.díl, Orbis, Praha 1953, str. 50 an. nebo Schwarz František, citované dílo, str. XII – XIII.

⁵⁵ Viz Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 52 – 58.

kvazisamosprávy a svěřen do správy královským rychtářům jako státním orgánům. Šlo tak vlastně o jakousi podobu absolutní konfiskace do státních rukou. 1620 – 1628 neexistoval tedy komunální majetek ani ve své staré, tradiční kvazipodobě. Teprve roku 1628 byla část zabraného majetku obcím znovu navrácena. Správu majetku dostala na starost městská rada, dozor nad nakládáním s majetkem byl svěřen purkmistrům. Při hospodaření se města musela řídit instrukcí české kanceláře z 11. 5. 1628, která omezovala volné užívání majetku, znamenala časté zásahy do něj ze strany panovníka a zvyšovala příjmy královského fisku na úkor městské obce.⁵⁷ U vrchnostenských měst došlo v podstatě k obnovení staré právní konstrukce, která prohlašovala jejich pozemky a rozestavěná veřejná obydlí za majetek vrchnosti. Pouze zastavěné plochy a dokončené městské budovy byly uznány vlastnictvím obce, ovšem nikoliv obce jako právnické osoby, tj. vlastního subjektu oprávnění a povinností, ale obce jako občiny, tzn. shluku individuí bez právní jednoty.⁵⁸ Tak byly znovu prohloubeny rozdíly mezi jednotlivými vesnicemi, městečky a městy. Zvýrazňuje se také rozříštění právní úpravy i členitost faktické podoby majetku jednotlivých obcí včetně různých forem jeho nabývání.⁵⁹ V těchto letech začala ingerence gubernia a podkomořského úřadu do správy obecního jmění královských měst, která trvala až do roku 1848.⁶⁰

⁵⁶ Viz Schwarz František, citované dílo, str. XXXVI.

⁵⁷ Viz Schwarz František, citované dílo, str. XXXVI. Josef Jireček tuto instrukci považoval za zvláštní městské artikule o hospodaření s obecním jměním. Viz Jireček Josef, *Práva městská království českého a markrabství moravského Mistra Pavla Krystyána z Kolína*, Všehrad, Praha 1876, str. X.

⁵⁸ Analyticky podrobněji viděno, ačkoli toto právní schéma znamenalo určitý pokrok oproti dřívějším dobám, tím že některé nemovité věci byly vyjmuty z vlastnictví vrchnosti, jednalo se stejně o krok zpět oproti době stavovského státu v letech 1434 – 1620. Pojetí obce jako občiny znamenalo její nulové mocenské postavení a znemožňovalo účelné a skutečné svobodné nakládání s předměty. Takové chápání vedlo k tomu, že sami uživatelé se stavěli ostře proti transformaci movitých i nemovitých věcí ve vlastní obecní jmění, které jim přišlo stejně nadosobní jako bylo jmění státu.

⁵⁹ Viz Schwarz František, citované dílo, str. XXXVII.

⁶⁰ Viz Pražák Jiří, cit. dílo, str. 50.

Třicetiletá válka znamenala nemalé zchudnutí všech měst. Důvodem byla skutečnost, že především města, vedle poddaných, nesla na svých bedrech hrůzy a náklady dlouholeté války. Začalo zadlužování měst. Jako vždy existovaly samozřejmě výjimky potvrzující pravidlo. Takovou výjimku formovala kupříkladu Plzeň a České Budějovice.⁶¹

Zvláštní, ucelenou etapou, co se týká vývoje komunálního majetku, bylo období konce 17. století a větší části 18. století až do vlády Josefa II. Jde o věk mocenského i hospodářského úpadku měst. Správa městského majetku zůstala jedinou samosprávnou působností, která městům zbyla.⁶² Již od 10. prosince roku 1706 však rozhodovaly podle hospodářského řádu o ekonomických záležitostech obcí místo rady konšelů hospodářské inspektoráty.⁶³ Obdobný účel plnilo zřízení jednotného hospodářského ředitelství pro privilegovaná města s ingerenční a kontrolní pravomocí v létě 1749. Přeměna existujících rysů obecní samosprávy v nejnižší stupeň státní správy, změna stavovské vícekolejnosti veřejné správy na správu jednokolejnou se přirozeně dotkla také obecního majetku, s nímž úřady volně disponovaly ve prospěch vrchností a státu. Od druhé čtvrtiny 18. století byla ohledně problematiky obcí i jejich majetku vydána celá řada reskriptů, dvorských dekretů, císařských patentů, nařízení a dekretů dvorské kanceláře, jež legalizovaly tyto etatizující trendy.⁶⁴ Jiří Pražák proto hodnotil tuto dobu jako období poručníkování, kdy vrchnosti a stát obíraly obce o majetek, který nepoužívaly ku prospěchu místní pospolitosti lidí, nýbrž k vlastnímu obohacení.⁶⁵ V období vlády Marie Terezie je poprvé možné se

⁶¹ Viz Schwarz František, tamtéž, str. XXXVII – XXXVIII.

⁶² Viz Schwarz František, citované dílo, str. XLII.

⁶³ Viz Cihlár Miroslav, K vývoji státní správy v ČSR, I.díl, Orbis, Praha 1953, str. 61.

⁶⁴ Přehled souhrnu všech vydaných právních dokumentů dotýkajících se obcí a komunálního majetku od 18. století se pokusil podat Josef Žalud na závěrečných stránkách svého komentáře obecního zřízení, viz Žalud Josef, Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 712 – 716.

⁶⁵ Viz Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900, str. 50 an.

setkat se zmínkami o obecním statku. Konkrétně se o něm hovořilo ve dvorském reskriptu z 14. října 1752. Pozdější právní normy ze stejného údobí ale obecní statek neznaly. Kupříkladu lesní řád z 5. dubna 1754 mluvil v případě některých lesů o vlastnictví občiny, které vzniká na základě dobrozdání vrchnosti. Patenty z 5. listopadu 1768, z 24. března 1770 a z 23. srpna 1770 se naopak vrátily k myšlence rustikálu, jenž patří jednotlivým vesničanům a dominikálu. Přesto zůstala tradice užívání některých pozemků určitými osobami nebo skupinami osob v reálném životě zachována.⁶⁶

Pro vznik některých elementů moderní samosprávné obce jako zvláštní veřejnoprávní korporace zajišťující potřeby své a svých členů na vymezeném území a tím i pro ustavení komunálního majetku, měly bezprostřední význam radikální reformy Josefa II, které neminuly ani sféru obecní.⁶⁷ Patent o zrušení nevolnictví měl na venkovské obce velmi pozitivní vliv. Tvořil mimo jiné zásadové východisko pro přípravu katastru. Rozhodný význam pro další evoluci obecního majetku měl císařský patent z 20. dubna 1785, jímž vznikl josefínský katastr pro berní účely. Katastr byl poprvé založený na obcích, nikoliv na dominiích, jak tomu bylo až doposud. Katastr také jasně vymezil hranice obcí, tím zároveň vedl k vyměření a ocenění pozemků v zemi a k specifikaci jejich nemovitého majetku. Na tyto hranice později již bezprostředně navazovaly tzv. nové místní obce z roku 1849.⁶⁸ Hodnota pozemků byla v josefínském katastru oceněna.⁶⁹ Transformace obcí v základní pomocníky veřejné správy znamenala to, že vrchnost přestala být jejich správcem a zůstala pouze dozorcem. Obecní kvazimajetek dříve braný za vlastnictví pána v dědičném užívání všech plnoprávných občanů obce, tj. za

⁶⁶ Viz Fiedler František, *O obecním statku*, Bursík a Kohout, Praha 1889, str.15 – 17.

⁶⁷ Václav Vaněček na to poukázal ve svých *Dějínách státu a práva v Československu*, když zdůraznil, že obce jako společenské útvary vytvořené v roce 1848, resp. v roce 1849 jsou novinkou, ovšem navazují na josefínské katastrální obce. Viz Vaněček Václav, *Dějiny státu a práva v Československu*, Orbis, Praha 1970, str. 326 – 327.

⁶⁸ Viz Schwarz František, citované dílo, str. 11.

⁶⁹ Viz Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900, str. 59.

určitý druh občiny⁷⁰, se začal postupně rozdělovat na obecní jmění, jež patřilo přímo obci, která s ním, ovšem z titulu stupně státní správy, tedy ještě nikoliv samosprávy, mohla omezeně disponovat a obecní statek, který zůstal v užívání ohraničené skupiny občanů. Tradice užívání, jež se poprvé objevila za panování Marie Terezie, se tak díky josefínskému katastru více ustálila a rozšířila. Na obec přešla rovněž část péče o chudé a o silnice, i když tento přechod byl spíše zbožným přáním než realitou a případná péče obcí byla spíše dobročinností než systémovým provozem chudobinců i jiných ústavů. Josefínský katastr doplňoval dvorský dekret z 18. září 1784. Ten stanovil mimo jiné, že obec je souhrn domů a pozemků tvořících při vojenském soupisu jedno číselné oddělení. Jednotné vymezení obce ve zmíněném dvorském dekretu napomohlo k vytvoření sjednoceného systému obcí oproti dřívějšímu dělení na vsi, městyse a města, na obce poddanské a královské.⁷¹ Obec začala stávat jasným právním pojmem. Názvy město, městečko a ves sice zůstaly zachovány nadále, šlo ale již jenom o formální, nikoliv o obsahovou, odlišnost. Projevem oné formální odlišnosti bylo například to, že města měla na rozdíl od vesnic právo na městský znak (erb).⁷² Stejně důležité pro budoucí vznik samosprávy byly začínající změny v uvažování lidí.⁷³

Následující éra centralistického absolutismu v progresivních krocích, nastartovaných předchozími proměnami, nepokračovala. Došlo dokonce k ústupu od vlastnických dispozic obcí.⁷⁴ Prakticky už od roku 1790 se používala kombinace josefínského katastru a tereziánského katastru

⁷⁰ V odborné literatuře se objevují určité domněnky o tom, zda vydání Obnoveného zřízení zemského v roce 1627 neznamenal také zrušení občin v právním slova smyslu. Většinou převažuje ovšem stanovisko, že občiny zůstaly zachovány. Každý usedlík měl ve vsi svůj dům se zahradou a určité pozemky na nichž provozoval zemědělskou činnost, kdežto ostatní pozemky (lesy, pastviny aj.) byly ve společném vlastnictví těchto starousedlíků a ti jich využívali pro potřeby svého hospodářství. Viz Laštovka Karel, citované dílo, str. 93.

⁷¹ V roce 1784 tak existovalo 6050 obcí, zatímco ještě v roce 1770 se rozlišovalo v Čechách 224 měst, 203 městeček a 11 284 venkovských obcí (vsí). Viz Cihlár Miroslav, K vývoji státní správy v ČSR, I.díl, Orbis, Praha 1953, str. 73.

⁷² Viz Cihlár Miroslav, cit. dílo, strana 161.

⁷³ Viz Schwarz František, citované dílo, str. XXX – XXXV.

⁷⁴ Viz Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 149.

s josefínskými výpočty. Výjimku potvrzující pravidlo tvořilo přijetí Všeobecného občanského zákoníku z 1. června roku 1811, publikovaného pod č.946/1811 ř.z. a účinného od 1.1. 1812.⁷⁵ Všeobecný občanský zákoník představoval v oblasti majetkové přínos a vymezení právních základů pro budoucí vytvoření moderních obcí tím, že vytvořil základní právní úpravu soukromého práva, včetně práva majetkového. Důležitým bylo také nejvyšší rozhodnutí císaře z 6. července 1819 navazující na dvorský dekret z 9. listopadu 1782, které umožnilo, aby se o chudobince staraly obce, když dosud se jednalo hlavně o šlechtickou a církevní dobročinnost. Nešlo však ještě o majetek obce, nýbrž většinou o ústavy soukromoprávních nadací, které obce založily nebo vůbec jen dotovaly. Pro budoucnost nařízení určilo jmění případných obecních ústavů jako účelově určené.⁷⁶ Určitý význam, pro oblast obecního, jmění, statků atp. měl guberniální dekret č. 5952 z 31. srpna 1835. Zavedl tzv. pamětní knihy čili kroniky pro všechny obce, kde se zaznamenávaly důležité události. V odůvodnění tohoto právního předpisu bylo mimo jiné řečeno, že zápisy se mají týkat rovněž významných hospodářských záležitostí a napomoci tak k udržení stávajícího majetkového stavu, včetně jmění náležejícího, ve větší či menší míře, městům.⁷⁷ Jinak nebylo zpátečnické uvažování, typické pro dobu 1790 – 1848 ochotné cokoliv měnit ani na neudržitelném stavu komunálního majetku vyznačujícím se absencí jednotné speciální obecní kodifikace, rozříštěností úprav a chaosem v praxi, často provázeném zvláštností i příslušných státních úřadů. Metternichovský režim naopak prohloubil negativní prvky josefinismu, totiž pojetí obce jako pouhého stupně státu. Neexistoval komunální majetek, ale státní majetek na místní úrovni.

Reálná podoba venkova nahrávala zpomalení ustavování obecního jmění. Venkovská obec zůstala agrárním společenstvem jednotlivých usedlostí. Pozemky, hlavně nezemědělského charakteru, zůstaly převážně

⁷⁵ Viz Malý Karel a kol., cit. dílo, str. 166, o tomtéž Vaněček Václav, Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1970, str. 367.

⁷⁶ Viz Macenauer Josef, citované dílo, str. 150.

⁷⁷ Viz Pražák Jiří, citované dílo, str. 323.

občinami užívanými a požívanými oprávněnými osobami. Z takové agrární obce se teprve v rámci změn roku 1848 vytváří místní obec jako svobodný základní pilíř státu s vlastním majetkem.⁷⁸ Vybudována je přesto na základech pozůstatků katastrálních obcí, které zůstaly mezi lety 1790 – 1848 zachovány. O zbytky se jednalo, proto, že, jak již bylo uvedeno výše, se prakticky již od roku 1790, používala kombinace josefínského a tereziánského katastru s josefínskými výpočty. Císař František I. ani jeho rádci nepochopili, že pokud přetrvá byť sebe slabší jádro hospodářské základny obce, s nimž tato může ve svůj prospěch nakládat, lze z těchto fundamentů vyjít a existující skutečnost promítnout do práva, jak v rovině hospodářské, tak v rovině politické, velice rychle.

⁷⁸ Viz Sedláček Jaromír, Zrušení obecního velkostatku a správa obecních pozemků v Čechách a na Moravě, Vydavatelské družstvo Moravsko – slezské revue, Brno 1919, str. 3 – 4.

Kapitola III.

Revoluční léta 1848 – 1849 a komunální majetek podle Prozatímního obecního zřízení a výnosu ministerstva vnitra o obecním majetku

Revoluční léta 1848 – 1849 znamenala vznik novodobé jednotné soustavy místních obcí, obcí jako společenských útvarů s určitými přirozenými právy. V liberálním přístupu ke společnosti a státu se samosprávná obec stala základním článkem, právníkou osobou představující hospodářskou jednotku a zároveň veřejný úřad na němž byly stavěny ostatní instituce. Svou podobou i podstatou šlo o radikální novinku.⁷⁹ Právě ekonomická základna obce jako významná složka samosprávy byla využita českou politickou reprezentací k prosazování českých národnostních požadavků a jako hmotný zdroj vytváření samostatné české politické orientace.⁸⁰

Zavedením ústavní formy vlády v roce 1848 nastala zásadní proměna také pro sféru komunálního majetku. Rok 1848 je rokem vzniku moderní podoby komunálního majetku, nutného ekonomického základu funkční činnosti samosprávné obce.

Dne 18. března 1848 vyhlásil reskriptem hrabě Franz Stadion dočasné principy, kterými se měla obecní správa řídit. Došlo například k vytvoření nových orgánů obcí rozdělených na širší a užší, což bylo předobrazem budoucí diferenciaci mezi zastupitelstvem a představenstvem, kterou zavedl Obecní řád č. 170/1849 ř.z. Tyto nové úřady byly původně budovány jako dočasné, podřízené původním patrimoniálním magistrátům, brzy však byly staré pozůstatky odbourány.⁸¹ Byla uznána existence komunálního majetku

⁷⁹ Viz Vaněček Václav, Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1970, str. 326 – 327.

⁸⁰ Viz Malý Karel, Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915, in: Die Verwaltung, die Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 19, Berlin 1986, str. 375 a 377.

⁸¹ Viz Klabouch Jiří, Die Gemeideselbstverwaltung in Österreich 1848–1918, Roldenbourg, München-Wien 1968, str. 22.

jako vlastního majetku obce a péče o něj byla svěřena užšímu výboru. Reskript položil institucionální i východiskové meze k následnému budování obecního zřízení.⁸²

Kabinetní listy z 24. března 1848 a 8. dubna 1848 slíbily přijetí Provizorního obecního zřízení v co nejkratší době.⁸³ Stávající stav byl neudržitelný a realita kvalitní, ucelenou legální úpravu problematiky obcí nezbytně potřebovala. To si uvědomovali i političtí reprezentanti. Už program JUDr. F. A. Braunera, který byl panovníkovi a vládě předložen společně s první pražskou peticí z 11. března 1848, zahrnoval požadavek reformy obecního uspořádání, přeměny obcí do podoby zvláštních korporací s vlastní správou majetku v přirozené působnosti.⁸⁴ Část žádosti adresované císaři a vládě, jež se vztahovala k urychlenému vypracování moderně pojatého zákonného vymezení nakládání s komunálním majetkem, přitom nebyla jen výsledkem Braunerových teoretických úvah, ale byla odhlasována jako stanovisko přítomných na shromáždění ve Svatováclavských lázních.⁸⁵ Čeští aktivisté nadto vytvořili sekci Národního výboru k vypracování zemského vzoru pro obecní zřízení, která se na zemské úrovni podílela na tvorbě prozatímního obecního zřízení.⁸⁶

Z hlediska majetkového prosazovali představitelé českého národa zahrnutí jmění a statků do samosprávné působnosti a velkou volnost příslušných obecních orgánů při disponování s vlastním majetkem. Usilovali rovněž o vytvoření možnosti, aby se obce podílely se na provozu podniků. Všechny tyto záležitosti se nakonec do obecního zřízení dostaly. Podkladem

⁸² Viz Klabouch Jiří, citované dílo str. 20.

⁸³ Nejzákladnější obraz právního rámce připravujícího přijetí stadionovského obecního zákona viz Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 84, soupis všech vydaných normativních aktů k tomu viz Žalud Josef, Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 714 – 715.

⁸⁴ Viz Černý Jan M., Boj za právo, Bursík a Kohout, Praha 1893, str.3.

⁸⁵ Viz Tobolka Zdeněk V., Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl I. 1848-1859, Československý kompas, Praha 1932, str. 38.

⁸⁶ Viz Roubík František, Český rok 1848, Praha 1931, str. 141 a 146.

pro vytvoření komunálního majetku bylo kromě ústavních základů přijetí zrušení poddanství sankcionované císařem Ferdinandem V. 7. září 1848.⁸⁷ Důležitý byl rovněž guberniální dekret č. 7/1849 ř.z. z 30. prosince 1848, ve kterém ministr vnitra uznal právo všech obcí, včetně dřívějších poddanských měst a vesnic, na samosprávu vlastního majetku. Šlo o první právní zakotvení obecního majetku na území českých zemí.⁸⁸ Dekret také stanovil bezúplatný převod zádušního, nadačního a špitálního, depozitního a chudinského jmění (v převážné většině se jednalo o ústavy) na obce. Obce část tohoto jmění pouze spravovaly, část i vlastnily.⁸⁹

Co se týče ústavních základů právní úpravy obecního jmění, a statků, už návrh Kroměřížské ústavy vyhotovený ústavním výborem říšského sněmu 2. března 1849 obsahoval v článcích 130 a 131 princip stanovící, že obec má samostatně rozhodovat a spravovat své záležitosti v mezích obecního zákoníku, jehož vydání návrh předpokládal.⁹⁰ Jinak ovšem, lze právo obce nakládat se svým majetkem v rámci své přirozené působnosti z kroměřížského textu pouze vyvodit výkladem článku 131. Ustanovení o obcích zní příliš obecně, neurčitě, nepřesvědčivě. To vyvrací dosud platnou tezi o významu návrhu z Kroměříže jako principiálního východiska obecního zřízení.⁹¹ Stejnou koncepci zahrnovala ve svém § 33 i oktrojovaná „říšská ústava císařství

⁸⁷ Viz Stamm Ferdinand, *Das Gemeindegesetz vom 17. März 1849*, Karl André, Praha 1850, str. 1.

⁸⁸ Viz Josef Kliment, *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, V. Linhart, Praha 1936, str. 29

⁸⁹ Viz Schwarz František, *Výklad zákona obecního pro království České*, J. Otto, Praha 1899, str. XLIX.

⁹⁰ Text návrhu kroměřížské ústavy je obsažen kupř. v Veselý Zdeněk, *Dějiny českého státu v dokumentech*, Victoria Publishing, Praha 1994, str. 233 – 245 anebo v Černý Jan. M., *Boj za právo*, Bursík a Kohout, Praha 1893, str. 532 – 548.

⁹¹ Takto chápe vliv kroměřížské úpravy na další vývoj např. J. Janák. Viz Janák Jan, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu I. Období 1848–1918*, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965, str. 123, ale i další osobnosti zabývající se dotčeným obdobím. Obcím se v „kroměřížce“ věnují všehovšudy dva krátké články. Vyjdeme – li ze znění návrhu, není možné objektivně vyvodit z nich nic konkrétnějšího o samosprávné působnosti a náležitosti obecního majetku do ní jako základu. Ve srovnání s nedlouho na to vydanou oktrojovanou ústavou, se texty prakticky nijak výrazněji neliší.

Rakouského", přijatá 4. března a vydaná 7. března 1849 v Olomouci,⁹² která byla ústavním rámcem právní úpravy obecního jmění a statků.⁹³ Proto musí být Prozatímní obecní zřízení posuzováno kompaktně s březnovou ústavou.⁹⁴ V době publikace březnové ústavy již mezi právníky zcela převážilo stanovisko, že komunální majetek, hospodaření s ním a záležitosti, které se toho dotýkají, jsou pilířem přirozené, samostatné působnosti obce. Toto stanovisko rovněž zdůrazňovalo význam veřejné kontroly a také možnost státních zásahů do výkonu přirozené působnosti jen v zákonem vymezených případech. Důvodem bylo mimo jiné uvědomění si prostého faktu, že v mnohonárodnostním státě nemohl centralismus existovat bez přenechání některých význačných kompetencí obcím.⁹⁵ Přenechání správy rozsahově jistě velkého objemu majetku bylo pro vídeňskou vládu rozhodně méně bolestivé než případné jazykové nebo politické ústupky národnostním či politickým menšinám. Ústavní úprava, zvláště paragrafy 26, 33 a 34 proto odstraňovaly jakoukoliv správu vrchností nad venkovskými a gubernií nad městskými obcemi a zaručovaly samosprávu vlastních záležitostí.⁹⁶

Stadionovo provizorní obecní zřízení – císařský patent č. 170/1849 ř.z. – představovalo základní právní úpravu komunálního majetku. Šlo o první zákonnou adjustaci komunálního majetku v historii českých zemí.⁹⁷ Myšlenkově vycházela z přirozenoprávní německé nauky, z francouzské nauky o *pouvoir municipal*, nejvíce však z pruského Steinova obecního zřízení.

⁹² Viz Veselý Zdeněk, *Dějiny českého státu v dokumentech*, Victoria Publishing, Praha 1994, str. 250.

⁹³ Provizorní obecní zřízení nepřežilo návrat absolutismu. Za konec účinnosti tohoto předpisu proto správně bývá uváděn přelom 1851/ 1852, tedy datum vydání silvestrovských patentů, kdy je neoabsolutismus faktický přiznán i ve formálně. Obecní zřízení bylo nadále součástí právního řádu, ale v praxi se podle něj nepostupovalo. Podrobněji se o tomto období pojednává v následující kapitole.

⁹⁴ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 34.

⁹⁵ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 35.

⁹⁶ Viz Žalud Josef, *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi*, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 639.

⁹⁷ Viz Janák Jan, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu I. Období 1848–1918*, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965, str. 123.

Naproti tomu se neprosadilo anglické konzervativnější pojetí, kde do samosprávné kompetence spadalo jedině hospodaření s vlastním jměním a to bylo v anglosaském normativně právním systému ještě navíc omezeno.⁹⁸ Úprava platila pro všechny obce s výjimkou statutárních měst, která obdržela své zvláštní předpisy.⁹⁹

Prozatímní obecní řád vytvářel soustavu místních obcí, ustanovením, že každé sídliště muselo být obcí nebo součástí obce jako osada.¹⁰⁰ Názvosloví města, městyse a vsí sice zůstalo z důvodu snahy o historickou kontinuitu zachováno, avšak šlo jen o rozdíl lingvistický. Po právní stránce nemělo různé pojmenování, s výjimkou práva na vlastní městský znak, již žádný význam.¹⁰¹ Obce se staly právními osobnostmi a jako takové získaly majetková práva. Péče o komunální majetek nejen spadala do přirozené působnosti obce, ale byla jejím základem.¹⁰² Prozatímní obecní zřízení na rozdíl od všech po něm následujících normativních aktů týkajících se komunální problematiky ovšem výslovný demonstrativní ani taxativní výčet toho, co patřilo do samostatné působnosti obcí nemělo a bylo to možné dovodit jen z jednotlivých fragmentů úpravy.¹⁰³ Právo a povinnost starat se o vlastní majetek mělo významné dopady pro praxi.

⁹⁸ Viz Bráf Albín, Fiedler František, Krejčí Dobroslav, Springer Rudolf, Česká politika II., Správa mocnářství rakousko-uherského, Jan Laichter, Praha 1907, str. 276 – 284.

⁹⁹ V roce 1850 získala vlastní obecní řády v Čechách Praha (1.5.) a Liberec (21.12.), na Moravě Brno a Olomouc a ve Slezsku Opava.

¹⁰⁰ Viz § 1 Prozatímního obecního zřízení a též viz Janák Jan, Hledíková Zdeňka, Dějiny správy v českých zemích do roku 1945, SPN, Praha 1989, str. 348.

¹⁰¹ Viz Vaněček Václav, Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1970, str. 327. Stamm hovořil o „různém názvu, ale stejné pozici“ viz Stamm Ferdinand, Das Gemeindegesetz vom 17. März 1849, Karl André, Praha 1850, str. 4 – 5.

¹⁰² Viz Bráf Albín, Fiedler František, Krejčí Dobroslav, Springer Rudolf, Česká politika II., Správa mocnářství rakousko-uherského, Jan Laichter, Praha 1907, str. 259, 283, též viz Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 210 – 211.

¹⁰³ O správě vlastního jmění pojednávaly § 71 – 80 provizorního obecního zákona, § 84 obsahoval základ péče o chudé a tím i základ obecního majetku péče se týkající, § 119 se týkal policie. Do zdravotní policie patřila správa obecního hřbitovního majetku, do silniční policie zase otázky zřizování, udržování apod. obecních komunikací.

Prováděcím předpisem k prozatímnímu obecnímu zřízení byl výnos ministerstva vnitra č. 440/ 1849 ř.z. ze dne 29. října 1849, na jehož tvorbě se podílel mimo jiných osobností také sám Alexander Bach. Fakticky ale již tento výnos provádění obecního řádu pozastavil.¹⁰⁴ Přímo ke komunálnímu majetku se vztahoval výnos ministerstva vnitra č. 13 353/1850. Tento výnos obecní jmění podrobněji vymezoval a rozděloval. Byl sice vydán až v roce 1850, ale vytvářen byl v revolučním období a svými principy vycházel z oktrojovaného prozatímního obecního zřízení na rozdíl od podzákoných norem z padesátých let. Proto je nutné jej posuzovat ve spojení s předchozí úpravou z let 1848 – 1849, mimo neabsolutistickou etapu.

Obecním jměním byly podle právních předpisů z roku 1849 všechny věci náležející obci, totiž movitosti, peněžní hodnoty a jiné movité jmění a z něho plynoucí příjmy určené k úhradě výloh obce i nemovitosti, jiné majetkové hodnoty a závazky.¹⁰⁵

Obec v první řadě disponovala tím, co již držela z dřívějška, tzn. obecní majetek navazoval na majetek katastrálních obcí, i když s ním nebyl zcela totožný.¹⁰⁶ Někdy několik katastrálních obcí vytvářelo pouze jednu místní obec, jež disponovala s veškerým přináležejícím majetkem. Místní a katastrální obce se proto začaly ve statistických přehledech i v jiných dokumentech rozlišovat.¹⁰⁷ Určitý problém však představovala skutečnost, obecní majetek neměl většinou žádný písemně doložený právní titul vlastnictví a nezapisoval se do pozemkových knih. Tento nedostatek byl využíván k soukromoprávním sporům různými „podnikavými“ jedinci. Významným z hlediska obecního majetku byl fakt, že podle obecního řádu měly všechny obce stejná práva. V Prusku, podle jehož právního řádu bylo prozatímní obecní zřízení vytvářeno,

¹⁰⁴ Viz Malý Karel, Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915, in: Die Verwaltung, die Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 19, Berlin 1986, str. 378, taktéž Cihlář Miroslav, cit. dílo, strana 135.

¹⁰⁵ Viz články 3 – 5 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353/1850 ř.z.

¹⁰⁶ Viz Fux Boleslav, Wichta Eduard, citované dílo, str. 11.

¹⁰⁷ Viz Janák Jan, citované dílo, str. 125.

měly venkovské obce v různých oblastech včetně majetkové sféry slabší právní postavení než obce městské.¹⁰⁸

Původní majetek byl rozhojněn sjednocováním obcí a připojením dosud katastrálně i organizačně oddělených předměstí k nim, přičemž mohla být uplatněna výhrada, aby majetek města a jeho nové části byly ponechány odděleně.¹⁰⁹ K sjednocování mělo docházet postupem upraveným v obecním řádu převážně na základě dobrovolné dohody. Na rozdíl od pozdějších úprav včetně neoabsolutismu umožňoval prozatímní obecní řád z roku 1849 násilné sloučení bez předchozího ujednání o osudu majetku. Paragraf čtvrtý obecního zřízení z roku 1849, jenž to upravoval, výslovně podmínil nedobrovolné spojení tím, že obce neměly dost prostředků k plnění svých samosprávných i státně správních funkcí. Poněkud absurdně, v souvislosti s touto podmínkou, mohlo být dodatečně ponecháno rozčlenění majetku mezi osady, tzn. mezi bývalé obce.¹¹⁰ Každá by si ponechala správu majetku, jenž vlastnila dosud, což by ovšem v reálné situaci vedlo k přetrvání neschopnosti obce a osad plnit své úkoly z důvodu materiální nezajištěnosti.¹¹¹ Účel sledovaný vynucenou unifikací by se v takovém případě nepodařilo splnit. Praxe proto při nedobrovolném sloučení směřovala k tomu, aby nedošlo jen k spojení obcí, ale také k sjednocení jejich majetku.¹¹² To ukazuje, že slučování „shora“ nebylo, přes rétoriku zákona, prováděno ani tak

¹⁰⁸ Viz Bráf Albín, Fiedler František, Krejčí Dobroslav, Springer Rudolf, citované dílo str. 293 – 295. Mimo jiné tomu tak bylo také kvůli zachování velkostatků jako zvláštních územně i osobově správních celků. K tomu viz rovněž poznámku č. 60.

¹⁰⁹ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 39. Z ustanovení upravoval připojení předměstí § 2 a spojení obcí § 3 stadionovského obecního zřízení.

¹¹⁰ Osady byly často bývalé sloučivší se obce. Zákon hovořil pouze o osadách, jež měly vlastní právní subjektivitu, orgány a majetek, je možné je srovnávat se současnými místními částmi či obvody. Za první republiky bylo pojetí osady vymezeno Nejvyšším správním soudem odlišně. Osadou se podle NSS rozuměla „každá, se zřetelem k poloze obytných budov zjevně oddělená část obecního obvodu, která je státem uznána za topografickou jednotku. Právně irelevantní pro pojem osady je, má-li takováto část obce zvláštní jmění čili nic nebo vzdala-li se práva na zřízení místního zastupitelstva.“ Viz Boh. A 9328/31.

¹¹¹ Viz Stamm Ferdinand, Das Gemeindegesetz vom 17. März, Karl André, Praha 1850, str. 14 – 15.

¹¹² Viz Roubík František, Ke vzniku správního rozdělení Čech z roku 1850, In Sborník archivu ministerstva vnitra, 11/1938, Praha 1938, str. 134 – 135.

z důvodů potřeby hmotného zaštitění provozu obce, ale spíše z důvodu politicko-mocenských. Takové řešení iniciované nadřízenými úřady¹¹³ patřilo mezi nejčastější způsoby vzniku obce. Takové sjednocení nelze apriori odsuzovat, Rozdělení obcí bývalo na řadě míst přežitkem dávných časů a působilo kontraproduktivně. Mnoho obcí totiž nebylo dostatečně ekonomicky silných k plnění nových úloh, jež vyplynuly z moderního pojetí obce.¹¹⁴

Pro komunální pozemky bylo důležité, že se v Čechách podařilo, přes veliký odpor prosadit, aby velkostatky byly zahrnuty do hranic obcí. Jednalo se přitom nejen o otázku správní a politickou, nýbrž také majetkovou.¹¹⁵ V souvislosti se začleněním velkostatků do obcí vznikla možnost scelování obecních pozemků převodem nebo přechodem příslušných pozemkových úseků velkostatků na obec.¹¹⁶ § 69 státního obecního zákona předpokládal k tomu vydání speciálních zákonů. Ty měly začleňování velkých pozemkových celků do obecního nemovitého jmění upravit. K jejich vydání v důsledku objektivních okolností dalšího vývoje nikdy nedošlo. Scelování pozemků se proto uskutečňovalo podle situace, nejběžněji na základě kupních smluv s bývalými majiteli.¹¹⁷

Zcela nedostatečně byla v období 1848 – 1850, resp. až do roku 1864 řešena problematika obecního statku. Obecní statky přitom představovaly neopominutelnou, rozsáhlou část komunálního majetku. Obecní statek byl

¹¹³ Původně dozor ve sféře majetkové měly podle zákona vykonávat kolektivní orgány kraje, tj. krajské úřady. Nařízení ministerstva vnitřní č. 496/1850 ř.z. přeneslo tuto pravomoc na okresy, krajského prezidenta a místodržitelství.

¹¹⁴ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 66.

¹¹⁵ Odpor kladli vlastníci velkostatků, tj. převážně šlechta a establishment stojící na její straně. Dobře si uvědomovali ohrožení, jež zbourání vyčlenění velkostatku znamenalo mocensky i majetkově. Zahnutí velkostatků do obecních mezí bylo vítězstvím radikálně demokratického uvažování nejen nad aristokratickými konzervativci. Předěšlo dokonce i liberální německou teorii, z níž jinak obecní zřízení vycházelo. V Prusku vedlo zachování velkostatků k udržení početně i hospodářsky silné vrstvy junkerů, kteří bránili městům v jejich majetkovém rozvoji. V habsburském soustátí zůstaly velkostatky vyděleny například v Haliči a Bukovině a vedly k tamní brzké stagnaci komunálního majetku. Viz Bráf Albín, Fiedler František, Krejčí Dobroslav, Springer Rudolf, citované dílo, str. 294.

¹¹⁶ Pod pojmem pozemky jsou zde myšleny nejen polnosti, ale také louky, pastviny, lesy apod. Zajímavostí je, že v jižních Čechách se scelování týkalo někdy rovněž rybníků.

¹¹⁷ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 45.

právním institutem, který vznikl v důsledku přetrvání určitých vztahů vycházejících z feudálních dob a též díky neschopnosti i neochotě tyto vztahy odbourat. Jeho vznik lze chápat jako důkaz nástupu nové doby při současném přežití znamének etapy předchozí. Právě v období následujícím po roce 1849 se začaly vynořovat klíčové problémy okolo obecního statku, i když některé prvky těchto těžkostí lze vysledovat až do 18. století.¹¹⁸ Zákonem byla pouze potvrzena stávající práva,¹¹⁹ což jen upevnilo zmatek v této sféře. Obecní statek byl v roce 1849 rozdělen na tzv. veřejný statek užívaný všemi nebo alespoň širokým okruhem příslušníků obce a na obecní statek v užším smyslu, k němuž měla oprávnění určitá osoba, rodina a její domácnost.¹²⁰ Do první množiny se zařadily v letech 1848 – 1850 hlavně polní nebo místní cesty, stezky, některé lesy, pastviny a návsi. K částečnému objasnění pravého stavu věcí mělo napomoci přezkoumávání oprávněnosti příslušných osob k užívání obecního statku. Za tím účelem museli uživatelé obecního statku prokazovat své právo jej užívat a požívat buď doložením písemné smlouvy nebo svědectvím nejméně dvou hodnověrných svědků. Jako důkaz mohl ale sloužit také obyčej, tzn. že v dané obci se o bytí daného obecního statku dostatečně dlouho (používal se literární termín „odnepaměti“) vědělo a šlo přitom o skutečnost všeobecně známou a přijímanou.¹²¹ Tato poslední možnost ovšem do jisté míry relativizovala opravdovou existenci pozitivním právem podloženého právního titulu k věci. Stejný dopad měl též fakt, že pořádek si v obecním statku měly udělat jednotlivé obce samy, vyšší instance zjištěný stav již pouze vzaly na vědomí jako další splněný úkol. V rámci udržení přátelských sousedských vztahů nepochybně v obci většinou zájem na osvětlení případných nesrovnalostí nikdo neměl. Místní obyčej byl ve stejné

¹¹⁸ Viz Fiedler František, *O obecním statku*, Bursík & Kohout, Praha 1889, str. 3,1 an.

¹¹⁹ Viz § 26 císařského patentu č. 170/1849 ř.z.

¹²⁰ Viz články 4 – 5 výnosu MV č. 13 353/1850 ř.z.

¹²¹ Viz Stamm Ferdinand, citované dílo, str. 54.

míře právním titulem i při prokazování oprávněného rozsahu užívání obecního statku.¹²²

Lesy, louky, rybníky, kamenolomy a celá škála obdobných věcí, jež patřily do obecního statku, tvořily výraznou složku majetku obce, jenže blokovanou právě institutem obecního statku. Cílem snah ohledně obecního statku v této době bylo dosáhnout změny charakteru majetku obce, který jej tvořil. Tento záměr byl dosahován dvěma způsoby.

Prvním byla kupní smlouva na oko, kdy neexistovala skutečná vůle prodat statek fyzickým nebo právníckým osobám, ale disimulovaným záměrem bylo převést ho do soukromého vlastnictví těchto osob za symbolickou částku. Výsledek převodu vlastnictví pak byl jako soukromé vlastnictví vložen do pozemkových knih. Jakmile byla skutečnost zapsána v příslušných právních dokumentech, bylo možné tyto, v podstatě podvodem dosažené, změny vlastnických poměrů změnit jen velmi těžko. Výsledkem byla řada vlastnických soudních sporů. Soudy v praxi takové spory řešily a povětšinou vycházely vstříc novým „vlastníkům“. Právně kvalifikovaným procesem přitom měl být postup po linii samosprávné a politické kontroly, neboť, jak bylo již řečeno v teoretickém vymezení, vztahy a dispozice s obecním statkem nepatřily do sféry soukromého práva, nýbrž do oblastí práva veřejného. Šlo tedy o nedodržení principu formální pravdy, o zásadní procedurální nedostatek, který jistě opravňoval k případnému přezkumu dozorové orgány – zemský výbor a místodržitelství. Jenže příslušné orgány zásadně do sporů i přes opětovné výzvy nezasahovaly a to až do 70. let 19. století.

Druhou cestu představoval vlastnický spor kvůli vydržení. Například v Blatné usilovali ve sporu o takový převod právováreční měšťané, kteří dokonce nabízeli, že ponechají pro ostatní právo spolupastvy.¹²³ Třebaže zde byla protizákonnost těchto sporů ještě jednoznačnější než v prvním případě, neboť podle § 1455 Všeobecného občanského zákoníku (ABGB) z roku 1811

¹²² Viz Laštovka Karel, citované dílo, str. 93.

¹²³ Viz NA, České místodržitelství (dále ČM) 1850 – 1920, Sign.13/10/2 – 13/15/98, Inv. č. 672 10, Č.j.12 825, karton 218.

nemohl neoprávněný držitel věc vydržet, protože šlo o statek určený k veřejnému účelu a uživatel nikdy nemůže tvrdit bezelstnost podle § 326 ABGB, tj. že má věc za svou¹²⁴, i tady soudy spory běžně řešily a často dávaly za pravdu straně žalující. Zajímavostí je, že se takové spory v letech 1849 - 1851 vedly nejen ohledně užívaných obecních statků, ale rovněž ohledně pronajatého obecního jmění. U sporů ohledně vydržení věci při pronájmu obecního jmění lze přitom hovořit o zcela viditelném podvodu. Podivná nečinnost odpovědných nadřízených míst je typická i pro tento případ.

Obce oběma cestami přicházely o rozsáhlé majetky, u některých dokonce právě ztráty utrpěné těmito postupy bezprostředně zapříčinily rychlejší ekonomický úpadek.¹²⁵ Některé obce naopak usilovaly o přeměnu obecního statku v běžné obecní jmění. Snaha změnit pozici majetku, který měl charakter obecního statku, byla uskutečňována různými cestami. Jednou z nich bylo uzákonění povinnosti, která zavazovala uživatele obecních statků hradit mimořádné výdaje obce na obecní statky, na jejíž financování prostředky rozpočtu města, městečka či vesnice nestačily.¹²⁶ Tato povinnost vícezdrojového financování obecního statku se postupně zvyšovala, úhrada se přesouvala na uživatele, aby byli pod tlakem rostoucích nákladů nuceni obecní statek vrátit obci, resp. vzdát se k němu práva užívat a požívat jej.

Specifické bylo postavení honebností. Po roce 1848 přešla pod obce řada velkých revírů, u měst a městysů přímo připadly do vlastnictví obce. Šlo o natolik důležitou záležitost, že 7. března 1849 bylo vydáno speciální ministerské nařízení č. 154/1849 ř.z. o obecní honbě. Honební práva náležela až do roku 1938 mezi tradiční, v odborné literatuře i předpisech často zmiňované, spravedlnosti a jako taková byla součástí kmenového jmění, stejně jako

¹²⁴ V Rakousku bylo vydržení koncipováno zásadně v §§ 61 - 67 Knihovního zákona č. 95/1871 ř.z. z 25. července jako promlčení práva jedné strany, což zakládalo práva druhého na vklad. Lhůtou tohoto vydržení bylo dle § 1468 - 1477 Všeobecného občanského zákoníku čtyřicet let. Viz též Randa Antonín, Právo vlastnické dle rakouského práva, Akademie pro vědy, slovesnost a umění, Praha 1922, str. 132 - 157.

¹²⁵ O obou způsobech profizákonného soukromoprávního zužování obecního statku a jmění píše František Fiedler v citované práci, viz například Fiedler František, O obecním statku, Bursík & Kohout, Praha 1889, str. 33.

¹²⁶ Viz Stamm Ferdinand, citované dílo, str. 55.

příjmy, z nich pocházející. Na rozdíl od jiných spravedlností byly honebnosti obvykle pronajímány. Z příjmů z nich byla financována kupříkladu výstavba místní infrastruktury. Některé obce výkon honitby nepronajaly a umožnily její výkon jen svým členům. Mnoho honebností však spadalo také do rámce obecních statků.¹²⁷ Rybářská práva fyzických i právnických osob na cizích pozemcích byla naopak v českých zemích v roce 1848 zakázána, proto tato práva nikdy obecním statkem nebyla, ale vždy šlo o kmenové jmění určité obce.¹²⁸

Kapitálové položky obecního majetku tvořily v první řadě roční přebytky obecního rozpočtu. Roční rozpočtové přebytky byly považovány za součást obecního jmění. Ukládaly se na úroky do finančních ústavů nebo byly půjčovány. Půjčky byly poskytovány přednostně příslušníkům dané obce.¹²⁹ Kapitál představovaly i státní či soukromé dluhopisy. Jiným významným zdrojem kapitálu byly pro obec dávky, poplatky a přirážky vybírané v dlečovním poměru k přímým a nepřímým daním (výslovně šlo hlavně o daň potravní). Přirážky nastupovaly ke slovu tehdy, pokud nebylo možné vyrovnat výdaje obce z příjmů z obecního majetku. Obec mohla zavést přirážky, jestliže nepřesáhly 10% přímé daně a 15% daně nepřímé, ke které byly uloženy. Při přirážkách v rozmezí 10% - 15% u přímých a 15% - 20% u nepřímých daní byl vyžadován souhlas krajského zastupitelstva. Nad tuto sumu mohly být přirážky zvýšeny jen zákonem zemského sněmu. S přeložením záležitosti krajské nebo zemské instanci museli však nejprve vyslovit souhlas občané obce v referendu. Procentní hranice se postupně zvyšovala.¹³⁰ Problém neexistence

¹²⁷ Viz článek 19 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353/1850 ř.z. Zvláštní u honebností byla rovněž skutečnost, že lovecké lístky vydávaly okresní úřady.

¹²⁸ Viz Macenauer Josef, Samospráva obecní, Knihkupectví K.Winklera, Brno 1899, str. 658 – 664.

¹²⁹ Viz články 20 a 21 výnosu ministerstva vnitra č. 13 353/1850 ř.z.

¹³⁰ Viz § 76 – 79 O5 č. 170/1849 ř.z. Už výnos ministerstva vnitra z počátku roku 1850 upravil tak, že zvýšil zákonem zavedené hranice. Obecní orgány tak mohly zavést přirážku bez souhlasu nadřízených úřadů do 15% u přímých a 18% u nepřímých daní. Místo kraje se nařízenou instancí u přirážek stal okres, který povoloval přirážky v rozmezí 15% - 25% u přímých a 18% - 25% u nepřímých daní.

zemského sněmu vyřešilo až nařízení ministerstva vnitřní z počátku 50. let 19. století, které jeho kompetence přesunulo na místodržitelství.

O běžném hospodaření obce rozhodovalo obecní představenstvo v čele se starostou (ve větších městech označovaným titulem purkmistr či primátor). U představenstva nešlo o kolektivní orgán. Radní byly pouze pomocníky starosty. Rozhodnutí realizoval administrativně-správní orgán, tj. obecní magistrát. Výlučnou pravomocí představenstva bylo ukládání pokut.¹³¹ Konkrétně pověřenou osobou pro majetkové záležitosti býval v obecním představenstvu 3. radní.¹³² Starosta měl v majetkové sféře osobně na starost ulice, dopravní komunikace a další infrastrukturu v rámci místní policie, dále otázky chudinství (tj. obecní ústavy pro chudé, sirotčince) a zdravotnictví (obecní nemocnice, chorobince, ústavy pro svobodné matky, hřbitovy). Jako hlava základní samosprávné jednotky vyhlašoval referendum ohledně přírážek a jednal jménem obce. Starosta měl rovněž právo sistance, tzn. mohl prozatímně odložit výkon rozhodnutí obecního výboru, pokud jej považoval za protizákonné a předat věc k přezkoumání nadřízenému orgánu.

Klíčovým orgánem, který rozhodoval o komunálním majetku, byl obecní výbor jako zastupitelské shromáždění obce, kolektivní orgán s kontrolními a usnášecími funkcemi.¹³³ Obecní výbor byl orgánem novým, vytvořeným až ustanoveními obecního zřízení z roku 1849 po vzoru kontinentálních shromáždění samospráv. Vznikl převážně podle zahraničních předloh, i když navazoval na starobylou historickou instituci, která existovala na území českých zemí již před rokem 1848 – na tzv. obecní hromady sedláků. Dobová česká odborná literatura zdůrazňovala tuto kontinuitu ve spojení se samosprávou jako typicky slovanským prvkem řízení společnosti.¹³⁴ K přijetí usnesení obecního výboru o komunálním majetku byla vždy nutná prostá, tj. nadpoloviční většina hlasů, přičemž musely být přítomny vždy alespoň dvě

¹³¹ Viz § 122 OŘ č. 170/1849 ř.z.

¹³² Viz Macenauer Josef, Samospráva obecní, Knihkupectví K.Winklera, Brno 1899, str. 713.

¹³³ Viz článek 9 výnosu ministerstva vnitřní č. 13 353/1850 ř.z.

¹³⁴ Viz např. Macenauer Josef, Samospráva obecní, Knihkupectví K.Winklera, Brno 1899, str. 29.

třetiny členů zastupitelského sboru. Při rovnosti hlasů nebyl návrh schválen.¹³⁵ Výbor měl za úkol vytvořit inventář, do něhož by se zapisoval a) celý nemovitý majetek (jmění i statky), tj. budovy a pozemky, b) movitosti, včetně cenných papírů, jiných obligací, kapitálu a pohledávek i závazků, hmotných zásob, náčiní, nářadí a hotovosti a konečně c) kmenové jurisdikce (spravedlnosti) – privilegia na trhy, mýta a na příjmy z nich, práva honební i lesní, právo rybolovu a využití tekoucích vod a z nich plynoucí užítky. Dále se do inventáře zaznamenávaly průběžné změny v tomto majetku.¹³⁶ Inventář ani katastry nebyly právním důkazem vlastnického práva, pouze chovaly v patrnosti obecní a související majetek, sloužily hlavně jako přehled operací s majetkem a rovněž pro informaci a dohled veřejnosti nebo pro případnou kontrolu dozorujících orgánů a k vytvoření lepších předpokladů pro jejich včasnou pomoc v případě potřeby. Ačkoliv tedy Všeobecný občanský zákoník z roku 1811 a rovněž tak Knihovní zákon č. 95/1871 ř.z. zakotvovaly zásadu materiální publicity, tzn. že byl chráněn ten, kdo se při nabývání věcných práv k nemovitosti řídil zápisem, i kdyby stav neodpovídal skutečnosti, nebylo možné tuto zásadu uplatnit při sporech o statky a stavby, i kdyby byly zapsané do inventáře. Jedinou výhodou pro argumentaci bylo, že v inventáři měl být zapsán i poslední právní důvod nabytí nemovitosti případně jiného věcného práva, který mohl sloužit jako důkaz. Skutečným dokladem právní existence majetku byly v letech 1848 – 1938 jediné pozemkové knihy.¹³⁷ Bohužel vytvoření inventáře bylo pro představitele venkovské samosprávy příliš obsáhlým, složitým a podle jejich názoru zbytečnou administrativní zátěží, přestože nelze mít pochybnost o tom, že by nebyli podrobně obeznámeni s majetkovou situací své obce. Zatímco ve

¹³⁵ Viz § 94 – 99 provizorního obecního zřízení. Schůze obecního výboru byly vždy veřejné, svolával je starosta nebo v případě jeho nepřítomnosti nejstarší člen výboru. Schůze obecního zastupitelstva se konaly pravidelně dvakrát do roka, avšak při naléhavých případech mohla být svolána mimořádná schůze. Takovou schůzi svolával starosta buď z vlastní iniciativy, na písemnou žádost minimálně třetiny zastupitelů nebo na popud okresního úřadu.

¹³⁶ Viz § 60 OŘ č. 170/1849 ř.z. v souvislosti s navazujícím článkem 10 výnosu MV č. 13 353/1850 ř.z.

¹³⁷ Viz Kloubek Vilém, *Obecní zřízení a volební řád*, Československý kompas, Praha 1922, str. 154.

velkých městech tak inventáře vznikly již v roce 1849,¹³⁸ neexistence inventářů v malých obcích byl trvalým palčivým problémem po celé následující období a alespoň částečně uspokojivě se jej podařilo vyřešit až v 80. letech 19. století.

Obecní majetek měl být spravován tak, aby přinášel co možná největší zisky.¹³⁹ Kmenové jmění obce i obecních ústavů mohlo být ztenčeno jen v minimální možné míře. Prodej takového jmění byl neplatný. Přechod nebo převod za úplatu byl možný pouze v případě, že by do budoucna znamenal majetkový rozvoj obce. Co do formy byla dáвана přednost prodeji prostřednictvím veřejné dražby.¹⁴⁰ Souhlas s prodejem musel udělit obecní výbor příslušnou většinou za přítomnosti stanoveného počtu svých členů. Již na úrovni obce byla zřízena soustava kontroly nakládání s majetkem. Aktivní roli v ní hrál obecní výbor. Výbor schvaloval rozpočet a vykonával dozor nad ekonomickými rozhodnutími představenstva. Mohl zřídit komise, které přezkoumávaly individuální hospodářské operace, zvláště ty, které byly neprůhledné nebo ony, u nichž se vyskytly nějaké pochybnosti.¹⁴¹ Často byla v obcích vytvářena taková komise s generálním oprávněním přezkoumat hospodaření jako celek. Zvláštní komise výboru mohly být rovněž ustaveny pro dohled nad obecními podniky.¹⁴² Vznikaly hlavně ve větších městech, protože právě zde byly podniky nepominutelnou složkou komunálního majetku. Obecní zastupitelský orgán určoval výši přírážek k celostátním daním. Kontroloval též komisionelně obecní pokladnu, a to několikrát do roka, aby se včas zabránilo případným finančním nedostatkům nebo se o nich zastupitelé alespoň včas dozvěděli. Obecní výbor také stanovoval meze pro aktivity starosty týkající se jmění, statků, ústavů, nadací i podniků.¹⁴³

¹³⁸ Viz např. Laštovka Karel, *Hospodářství samostatných svazkův územních*, In: *Slovník veřejného práva Československého*, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 106.

¹³⁹ Viz § 61 Obecního řádu č. 170/1849 ř.z.

¹⁴⁰ Viz Macenauer Josef, *Samospráva obecní*, Knihkupectví K.Winklera, Brno 1899, str. 43.

¹⁴¹ Viz § 90 Obecního řádu č. 170/1849 ř.z.

¹⁴² Viz § 91 Tamtéž.

Do obecního majetku patřily podle prozatímního obecního zřízení také některé obecní ústavy. Na základě sedmého článku výnosu ministerstva vnitra o obecním majetku se pod pojmem obecního ústavu rozuměly chudobince, nemocnice, sirotčince, ošetřovací ústavy, ale také obecní spořitelny a sýpky. Ústavy vedly zvláštní rozpočet. Hlavními obecními ústavami byly v letech 1848 – 1850 chudobince. V roce 1849 se valná většina těchto ústavů stala na základě prozatímního obecního zřízení majetkem obce.¹⁴⁴ U všech ústavů se přitom rozlišovaly od roku 1849 ústavy obecní a ústavy veřejné. Zatímco první druh obec zřídila, udržovala a byl považován za součást komunálního majetku, konkrétně v této době jako celek bez výjimky za účelově určené obecní jmění, druhý typ se sice rovněž mohl nazývat obecní, ale byl na obci zcela nezávislý. Buď byl sám právníckou osobou nebo právně spadal do vlastnictví jiného subjektu než obce.

Orgánem nadřazeným obci v linii samostatné působnosti včetně majetkových záležitostí byly podle právních předpisů 1848 – 1850 orgány kraje a vyšší instancí pak měl být zemský sněm. Ten, jak známo, nakonec nevznikl a jeho pravomoci převzalo v rámci neabsolutistických reforem české místodržitelství se sídlem v Praze.

¹⁴³ Viz § 119 Tamtéž.

¹⁴⁴ Viz Macenauer Josef, Samospráva obecní, Knihkupectví K.Winklera, Brno 1899, str. 151.

Kapitola IV.

Doba neoabsolutismu

Právní zakotvení komunálního majetku bylo v druhé polovině roku 1850 a v roce 1851 doplněno dvěma nařízeními, jejichž podoba nesla již zcela zřetelně znamení nastupujícího absolutistického režimu.¹⁴⁵ Jednalo se o nařízení ministerstva vnitra č. 116/1850 ř.z., které obsahovalo konzervativní výklad provizorního obecního zřízení. Druhým bylo nařízení č. 496/1850 ř.z. podle něhož dozorovou pravomoc nad obecní samosprávou má mít namísto krajského zastupitelstva krajský prezident a část kompetencí dosud krajských přecházela přímo na místodržitelství. Na tento předpis navázalo v roce 1852 ještě nařízení ministerstva vnitra č. 214/1852 ř.z., jež stanovilo, že schvalovací pravomoci k zákonem vymezeným záležitostem obecní samosprávy, které měly podle obecního zřízení náležet zemskému sněmu a dít se cestou zemského zákona, připadají českému místodržitelství v Praze. Obě dvě nařízení se tak vztahovaly také na otázky související s komunálním majetkem, prvé hlavně se zásadami hospodaření s ním, druhé na jeho institucionální zajištění.

Neoabsolutistický režim si silné samosprávné obce nepřál. Alexander Bach, považoval otázku obcí i jejich majetku za natolik závažnou, že se v ní angažoval osobně. Na rozdíl od svých předchůdců z let 1790 – 1848 si velmi dobře uvědomoval, že své snahy po omezení samosprávných prvků neprosadí bez oslabení mohutné majetkové základny komunálních celků. I když formálně zůstalo provizorní obecní zřízení ze 17. března 1849 nadále v platnosti – v plné míře do poloviny roku 1850, potom se změnami naznačenými výše – realita znamenala odstoupení od účinnosti tohoto zákona. Ve skutečnosti se užívalo jen jeho fragmentů. Argumentem, který neoabsolutismus využíval při ospravedlnění omezování stadionovské právní

¹⁴⁵ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 48. K podzákoným obecně závazným normám týkajícím se obecního majetku, které byly přijaty v době neoabsolutismu viz rovněž Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900, str. 51.

úpravy na minimum, byla její zákonodárcem deklarovaná prozatímnost. Ústavními východisky neoabsolutistického přístupu ke komunálnímu majetku přitom byly Zásady pro organické zařízení v korunních zemích rakouského císařství alias Silvestrovské patenty č. 2, 3 a 4/ 1852 ř.z. z 31.12. 1851.¹⁴⁶ Pro komunální majetek z nich měl význam zvláště kabinetní list č. 4/1852 ř.z., který stanovil principy budoucí revize obecního majetku v zásadě tak, jak je uvedeno dále. Již zmíněný kabinetní list č. 4/1851 ř.z. dal svolení k tomu, aby se z působnosti obcí se mohly vyčlenit tyto bývalé vrchnosti, jestliže měly právo na „vrácení nemovitostí a dalších majetků od obcí, jež jim původně náležely a jejichž předchozí právní stav mohli doložit.“¹⁴⁷

Za absolutismu 1850-1859 existovala pouze omezená majetková samospráva místních obcí, přitom se znovu rozlišovaly venkovské neboli velkostatkářské obce a městské obce.¹⁴⁸ Přesto bylo jmění jedinou sférou, v níž byly zachovány fakticky určité znaky samosprávy. Toto konstatování nelze ovšem brát doslova. Výkon vlastní působnosti místními orgány byl teoreticky pojímán nikoliv jako výkon přirozeného práva obecní pospolitosti, ale byl stejně jako státní správa spojován s translací části kompetencí vyšších správních úřadů. Rozsah kmenového jmění a obecního statku se zmenšoval, bylo jej možné nabýt obtížněji.¹⁴⁹ Naopak jmění účelově určené, zvláště chudinské ústavy, nadace a podobná zařízení včetně zdravotnických, zůstaly zachovány, v některých městech se dokonce podstatně rozšířily. Bylo to umožněno mimo jiné důrazem kladeným na tuto oblast, který se objevil i v dobové legislativě. Navíc se poprvé objevuje pojetí jmění obecních ústavů jako širší než jen účelově věnované jmění.

Další důležité změny, které zasáhly záležitosti komunálního majetku po roce 1850, nastoupily po určité odmlce kolem poloviny padesátých let a

¹⁴⁶ Viz Cihlář Miroslav, cit. dílo, strana 137, též viz Rieger Bohuš, Ústavní dějiny Rakouska, J. Otto, Praha 1903

¹⁴⁷ Viz Urban Otto, Česká společnost 1848–1918, Svoboda, Praha 1982, str. 101.

¹⁴⁸ Viz Schwarz František, Výklad zákona obecního pro království České, J. Otto, Praha 1899, str. LIII – LIV.

¹⁴⁹ Klabouch Jiří, citované dílo, str. 47.

týkaly se organizačního zabezpečení správy obecního jmění. Od roku 1854, na základě nařízení ministra vnitra č. 46/1854 ř.z. ze 23. února téhož roku, přestaly být obecní výbory voleny. Jejich nové členy napříště jmenoval ministr vnitra na návrh místodržitele. Obecní představenstva jako orgán města provozující každodenní agendu majetkových rozhodnutí byla nařízením rovněž zasažena. Ministerstvo je mohlo podle svého volného uvážení nahradit úředníky. Jejich složení navíc muselo potvrdit okresní hejtmanství.¹⁵⁰ Pokud se tak v praxi dělo, šlo většinou o pracovníky místních obecních magistrátů. Náhrada obecních představenstev profesionálními příslušníky státní administrativy znamenala likvidaci obecních rad a vytvoření širšího a užšího magistrátu, kdy termín obecní představenstvo používaný u druhého z nich zůstal zachován čistě jen pro forma. Pod dozorem byla i obecní zastupitelstva, jejichž složení podléhalo schválení vlády. Do městských orgánů se mohli dostat napříště pouze příslušníci úzké nejbohatší vrstvy v obci, povinná byla účast šlechticů, jejichž majetky spadaly do hranic obce a farářů. Další podmínkou, na kterou byla možnost osamostatnění velkostatků a jejich rozsahové rozhojnění na úkor obecního jmění vázáno, bylo podání žádosti v přiměřené lhůtě. Délku této lhůty přitom určoval nařízením ministr vnitra zvlášť pro jednotlivé země.¹⁵¹ Konečně muselo jít o pozemky navzájem sousedící a navazující, což vyloučilo možnost úplných restitucí do předcházejícího stavu.¹⁵² O vydělení velkostatku, o splnění požadovaných podmínek i o oprávněnosti nároků rozhodoval v rámci úředního jednání politický zemský orgán. Uvedený návrh se nakonec v praxi nerealizoval, neboť by vytvoření velkostatků jako samostatných správně – ekonomických celků a obrovské majetkové přesuny s tím spojené vedly k příliš zásadním dopadům

¹⁵⁰ Viz Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 211 – 212.

¹⁵¹ Viz paragrafy 16 a 34 císařského patentu č. 4/1851 ř.z. i uvozující ustanovení císařského patentu č. 58/1859 ř.z., zvlášť články 1, 2, 3, 5 a 7 ve spojení s článkem 7 textu patentu.

¹⁵² Viz §§ 13 - 14 císařského patentu č. 58/1859 ř.z.

na právní jistoty vlastnických poměrů obcí i celého soustátí.¹⁵³ Definitivní rozhodnutí o osudu velkostatku přitom padlo až v letech 1859 – 1863.¹⁵⁴

V letech 1850 – 1860 byla zrušena ta ustanovení prozatímního obecního zřízení, která umožňovala dohled veřejnosti nad nakládáním s obecním majetkem. Nařízení ministerstva vnitra č. 17/1852 ř.z. pak přímo veřejnost z řízení vylučovalo.¹⁵⁵ Odstranění dozoru občanů nad dispozicemi se jměním, statky, nadacemi i podniky měst či vsí přitom nebylo pouhým vyjádřením krajně konzervativního politického stanoviska neoabsolutismu, ale také velmi praktickým krokem. Bach tím vyšel vstříc úzké vrstvě nejbohatších velkostatkářů, kteří stáli za režimu 1849 – 1859 v čele obcí a tvořili páteř sil podporujících absolutistickou restauraci. Těmto jedincům bylo, odbouráním kontroly zdola, ulehčeno, aby se ve velkém a ne vždy zcela legálně zmocnili majetku obcí, jejichž vedoucími představiteli byli.¹⁵⁶ Situace byla natolik vážná, že místodržitelství v Praze muselo vydat výnos č. 633 z 12.2. 1853, jímž vyzývalo nadřízené politické úřady, aby proti takové praxi zasáhly a aby jí případně raději předešly transformací obecního statku na obecní jmění, než by měl protiprávně padnout do soukromých rukou.¹⁵⁷ Za takových podmínek samospráva majetku samozřejmě nevedla k pozitivním výsledkům, spíše opak byl pravdou. Finanční a hospodářská situace obcí se stále zhoršovala, výrazně se také prodražovala početně rychle rostoucí byrokracie.

Značná pohroma stihla obecní majetek následkem „dobrovolné“ národní půjčky. Aby bylo možné uhradit více než sedminásobný obnos daní, který půjčka představovala, došlo k mohutnému kácení obecních lesů a

¹⁵³ Již jen okolnost, že vyčlenění nebylo možné ani tehdy, jestliže byl velkostatek uzavřen obecními hranicemi nebo se jeho části nalézaly mezi pozemky obecního svazku a uzavíraly uvnitř sebe obecní pozemky, vyžadovala sama o sobě velké majetkové přesuny. Viz Adámek Jiří, Rakouský centralismus a snahy o autonomní velkostatek v letech 1848 – 1863, In: Sborník archivních prací, ročník XXIV, č. 1, Archivní správa ministerstva vnitra, Praha 1974, str. 51.

¹⁵⁴ Viz Adámek Jiří, citované dílo, str. 49.

¹⁵⁵ Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, MU v Brně, Brno 1993, str. 39.

¹⁵⁶ Viz Klabouch Jiří, Die Gemeideselbstverwaltung in Österreich 1848–1918, Roldenbourg, München-Wien 1968, str. 48 – 50.

¹⁵⁷ Viz Fiedler František, citované dílo, str. 20 – 21.

rozprodeji majetku. Tyto aktivity zasáhly podstatě jeho veškeré složky. To vše bylo posvěceno ustanoveními císařského patentu z 26. června 1854, která záležitosti související s „dobrovolnou“ národní půjčkou upravovala.¹⁵⁸

Viditelné rozpory mezi právním zakotvením obecního jmění, statku ad. a mezi faktickou aplikací práva vedly vládní administrativu ke snaze vytvořit zcela nový obecní řád. Od dubna 1852 pracovala na jeho podobě Komise pro přípravu nového obecního zřízení v čele s prezidentem říšské rady Karlem von Kübeckem.¹⁵⁹ Do zákona přitom podle Bachových pokynů měly být zahrnuty i rozsáhlejší pasáže o obecním jmění, které by rozšířily část účelově určeného jmění na úkor majetku, s nímž by mohla obec volně nakládat, což byl ostatně stav, který byl praxí sledován od roku 1850. Konkrétně měly do komunálního jmění výslovně spadat obecní školy, cesty, obecní nadace a také péče o chudé.¹⁶⁰ Práce na znění zmíněného normativního právního aktu postupovaly velmi pomalu. Teprve v roce 1855, krátce před Kübeckovou smrtí, spatřila světlo světa první podoba, pracovní verze bachovského obecního zřízení provizorně nazvaná Návrhy úpravy obecních záležitostí. Znění ovšem nebylo zcela vyhovující, docházelo ještě ke značným úpravám a změnám. Některým kruhům pravděpodobně vyhovovala přechodná situace a obávaly se, že ať bude budoucí zákon vypadat jakkoliv, stejně je omezí ve volnosti operací, již dosud požívali. Výsledkem konečné redakce neoabsolutistického obecního zákona byl císařský patent č.58/1859 ř.z. publikovaný v Reichsgesetzblattu 24. dubna 1859.¹⁶¹ Komunálního majetku se

¹⁵⁸ Viz Tamtéž, str. 22.

¹⁵⁹ Karl von Kübeck(1780 – 1855) byl odborníkem právě v majetkové oblasti. 1840 – 1848 byl prezidentem dvorské komory, v roce 1848 se stal prvním rakouským ministrem financí. V této době byl i politicky činný jako poslanec frankfurtského parlamentu a říšského ústavodárného sněmu. Po roce 1849 se společně s Alexandrem Bachem stal oporou, hlavním duchovním vůdcem nastupujícího režimu Františka Josefa I. Od roku 1851 až do své smrti byl předsedou říšské rady. Podrobněji viz Urban Otto, Česká společnost 1848–1918, Svoboda, Praha 1982, str. 91, 100, 679.

¹⁶⁰ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 50.

¹⁶¹ O procesu vytváření obecního zřízení z roku 1859 píše například Jiří Klabouch, viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 51 – 58.

týkala především 4. částka patentu – tzn. paragrafy 58 až 88. Zvláštní ustanovení zákona byla věnována orgánům a systémům kontroly.

V otázce obecního majetku, legalizovalo nové obecní zřízení ty kroky a směřování, které byly v reálu uskutečněny na základě prováděcích předpisů ke stadionovskému obecnímu řádu, ale jednalo se přitom tehdy o postup *secundum et intra legem*.¹⁶² Snahou zákonodárců bylo tuto situaci změnit, promítnout realitu do právní normy a obnovit tak alespoň do jisté míry princip právní jistoty. Specifikum představovala pravomoc ministerstva vnitra upravit celé oblasti zvlášť pro jednotlivé země. Šlo o předobraz budoucí úpravy z 60. let, kdy se lišila jedna země od druhé, přitom ale návrh obecního zřízení měl celoříšskou platnost. Zvláštností bylo i pojetí správy majetku obce jako součásti, pilíře a v podstatě téměř jediné oblasti samosprávy. Samospráva byla oddělena od veřejné správy, jež byla zcela ztotožněna se správou státní.¹⁶³ Typická byla mlhavá a nejasněná formulace některých ustanovení.

Z obecního majetku byly vyloučeny zámky, jiné budovy, k nim náležející pozemky i jejich příslušenství, na nichž se zdržoval, případně na svých cestách mohl zdržovat, panovník a císařský dvůr.¹⁶⁴ Jestliže se takové věci do jmění města nějakým způsobem dostaly, měly do něj přestat patřit okamžikem platnosti obecního zřízení.

Pro obecní jmění i statek bylo v období 1850 - 1859 důležité spojování nebo rozdělování obcí. Znamenalo výraznou změnu majetku obce, jako celku, a to rovněž v případě, že měl majetek nadále zůstat bývalé obci, nyní osadě – tj. městské části, protože hospodaření osad bylo pod dozorem obecních orgánů a některé majetky, například chudinské ústavy apod. přecházely pod bezprostřední správu obce jako celku. Spojení sloužilo především k hmotnému zajištění výkonu úkolů přenesené státní správy a

¹⁶² Např. možnost vyloučení velkostatků z hranic obce a rozmnožení jejich majetku, zvláště nemovitostí na úkor obce.

¹⁶³ Například obecní radní byli při všech svých činnostech považováni za státní úředníky, dokonce i při běžném hospodaření s majetkem, tj. při výkonu samosprávné působnosti! K tomu viz článek 1 císařského patentu č. 58/1859 ř.z. (bachovského obecního zřízení), též Urban Otto, cit. dílo, str. 100 - 101.

¹⁶⁴ Viz paragraf 12 císařského patentu č. 58/1859 ř.z.

samosprávy. Proto zákon umožňoval sloučení obcí i proti jejich vůli z rozhodnutí nadřízeného úřadu a zároveň takovému orgánu dovoloval ze stejného důvodu rozdělení jedné obce zakázat.¹⁶⁵ Dvě či více obcí se navíc mohly sjednotit jedině v případě, pokud jejich zastupitelstva předem uzavřela platnou smlouvu „o osudu vlastnění a užívání majetku“. Ve smlouvě mělo být především rozhodnuto, zda majetek bude spojen nebo zůstane existovat jako osadní, při rozdílném osudu byly jednotlivé části zevrubněji specifikovány.¹⁶⁶ Takové smlouvy jsou významným dokladem při zkoumání vlastnictví k různým předmětům vlastnického práva nebo při zjišťování platnosti případného rozhodování orgánů o jejich osudu.

K zajištění povinnosti ochrany, pečlivé správy a udržení stávajícího rozsahu komunálního jmění, tzn. obecního jmění a rovněž tak obecního statku, ústavů, fundací, podniků aj. sloužily obecní inventáře. Do nich se sepisoval veškerý movitý, nemovitý majetek a kmenové obecní spravedlnosti. Konkretizováno bylo např. to, a) zda jde o předměty k hrazení obecních výdajů nebo o předměty k určitému účelu, b) zda jde o obecní jmění anebo o obecní statek, c) zda je může užívat každý občan obce nebo jenom některé skupiny obyvatel, v posledním případě šlo o lesy, polní cesty, rybníky, můstky apod. Do inventáře se zapisoval veškerý komunální majetek, který obec v okamžiku vstupu obecního zřízení v platnost držela a dále vše, co dodatečně tento majetek rozšířilo.¹⁶⁷ Shodná povinnost sice platila již od roku 1849, ovšem fakticky ji splnila jen menšina z celkové množiny obcí, což ještě dnes značně ztěžuje přehled obecního vlastnictví této doby. Obecní fundace, ústavy a podniky byly buď zahrnovány do inventáře, obvykle v rámci účelově určeného jmění nebo komplexního jmění ústavů nebo měly soubor věcí veden odděleně ve zvláštním přehledu. Jak již bylo řečeno v kapitole, která se týkala období 1848 – 1849 a stadionovské prozatímní

¹⁶⁵ K sjednocení a rozdělení obcí viz §§ 6 a 7 císařského patentu č. 58/1859 ř.z.

¹⁶⁶ Viz paragraf 4 císařského patentu č. 58/1859 ř.z.

¹⁶⁷ Viz paragrafy 59 a 60 císařského patentu č. 58/1859 ř.z.

úpravy, nebyl inventář formálně závazným dokladem vlastnického práva. To platilo i v době neoabsolutismu.

Roční přebytky příjmů plynoucích z obecního majetku, pokud nebyly využity k úhradě potřeb obce, se stávaly součástí kmenového jmění. Výše této sumy ovšem s hospodářským úpadkem samosprávy postupně klesala. Rostoucí výdaje se totiž v první řadě hradily právě z příjmů, teprve následně měly přistupovat přírázky k přímým i nepřímým daním, byly – li vyšší výdaje trvalé, dluhopisy anebo rozprodej obecního jmění, pokud se jednalo u výdajů převyšujících příjmy z hospodaření s vlastním majetkem o záležitost pouze dočasnou.¹⁶⁸

Obecní statek byl postupně redukován. V době 1850 – 1862 se to dělo předně cestou privatizací, méně již přeměnou v pronajaté obecní jmění. Téměř vůbec se neprovedla transformace obecního statku ve volné obecní jmění, typická pro roky 1848 – 1849 i pro následující období 60. a 70. let 19. století. Ty obecní statky, které přetrvaly, se mohly užívat pouze ke krytí nezbytných potřeb domácnosti oprávněné osoby, přebytek směřoval do obecního rozpočtu.¹⁶⁹ Uživatelé obecních statků v širším slova smyslu (určitých rybníků, lesů, stezek) byli poprvé za dobu existence statku jako právního institutu, zatíženi zvláštní povinností úplné úhrady nákladů týkajících se těchto statků.

Dobové obecní rozpočty, v nichž se zračí přehledy příjmů z obecního jmění i statků aj., patří rovněž k důležitým pramenům, ze kterých vyplývá podoba majetku konkrétní obce. Každé město, městečko i vesnice musely mít ze zákona obecní rozpočet a rozpočet obecních ústavů pro daný správní rok. Správním rokem byl rok kalendářní. Jestliže se obec skládala z více osad, existoval buď společný, jednotný rozpočet nebo, pokud osada disponovala s vlastním majetkem, se rozděloval rozpočet celé obce a osadní rozpočet.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Viz § 73 – 77 Tamtéž.

¹⁶⁹ Viz § 63 Tamtéž.

¹⁷⁰ Viz § 68 a 69 Stadionova Provizorního obecního zřízení.

Organizační zajištění podle bachovského obecního řádu, navazovalo na předchozí situaci, zvláště na stav zakotvený prováděcími předpisy ministerstva vnitra po r. 1849, tak, jak byly nastíněny v textu výše. Technicko-organizační činnost v každodenním hospodaření s komunálním majetkem vykonával obecní magistrát. Dozor nad výkonem jeho pravomocí a rozhodování o běžných majetkových záležitostech mělo na starost obecní představenstvo (rada). Obecní rada měla zřizovací a patronátní právo k nadacím, vykonávala dozor nad hospodařením na obecních statcích, nad městskou pokladnou, kontrolovala a spravovala chudinské a ostatní městské ústavy. Nakládala movitostmi. Usnášela se o tom, jakým způsobem bude obecní majetek nebo statek využit jednotlivci či skupinami osob. Rozhodovala o výši příjmů a výdajů, o přijetí i odmítnutí darů a dědictví učiněných ve prospěch obce, o budování obecních staveb. Obecní rada také pronajímala nemovitosti, příjmy z užitkových spravedlností a mohla zrušit protiprávní smlouvy uzavřené jménem komuny. Rozhodující úlohu hrál, stejně jako v předchozím období, starosta. Starosta stál v čele obecního představenstva a mohl sám rozhodovat o neodkladných majetkových záležitostech. Takové rozhodnutí však musela aprobovat obecní rada. Veškeré již schválené dispozice mohl dát starosta k přezkoumání nadřízenému orgánu. Ve skutečnosti bylo jeho postavení ještě silnější.¹⁷¹

Aktivity obecního představenstva byly pod kontrolou obecního výboru (zastupitelstva). Obecní výbor ale neexistoval ve všech obcích, neboť ministr vnitra jej podle § 253 obecního zřízení z roku 1859 mohl zrušit. Poslední slovo měl na úrovni obce obecní představený (starosta). Bez jeho podpisu nemohl žádný akt vstoupit v platnost. Majetkové dispozice týkající se obecního majetku, které přesahovaly určitou, legislativně stanovenou, výši nebo ty operace, jež zákon taxativně vyjmenovával, musel schválit nadřízený orgán. Orgánem nadřízeným obci byl okresní úřad. Vznik okresního stupně k 1. lednu 1850 v rámci reformy veřejné správy byl důležitým krokem ve vytváření správního i samosprávného systému, jenž se plně rozvinul po roce 1862. Nad

¹⁷¹ O kompetencích obecního představenstva pojednávají § 195 – 197 patentu.

ním stály orgány krajské, které byly ovšem brzy zrušeny a nejvyšší postavení pak zaujímaly zemské politické úřady.¹⁷² Hlavní zemská města a krajská centra byla podřízena přímo zemským politickým úřadům – místodržitelstvím.¹⁷³

Nadřízený orgán musel, bez ohledu na výši hodnoty majetkové operace, vždy schválit: a) stanovení návrhu příjmů a výdajů na příští rok, b) zavedení či obnovu loňských přírážek k přímým nebo k nepřímým daním přesahujících určitou výši, c) každé zcizení části obecního jmění či statku kromě vydražení, d) propachtování nemovitostí, popřípadě propachtování užitečných spravedlností na dobu delší 12 let, e) změny hranic obce, ať se přitom zároveň měnil obecní majetek nebo se to dotklo pouze soukromých subjektů.¹⁷⁴ Místodržitelství muselo vždy ze záležitostí, dotýkajících se majetkové sféry, schválit: a) zcizení jmění či statku vydražením, b) nové obecní stavby, c) přijetí půjčky, d) zrušení pachtu, e) zrušení protiprávních smluv o obecním majetku.¹⁷⁵ Souhlas místodržitelství však byl podle zákona potřeba pouze k dispozicím přesahujícím určitou mez. Tuto výši měla stanovit zvláštní nařízení ministerstva vnitra, vydaná individuálně pro jednotlivé země. K jejich vydání ovšem, vzhledem k historickým událostem, jež smetly neoabsolutistický režim, nikdy nedošlo. Administrativa samospráv v důsledku toho neměla právní jistotu, a proto se v praxi obracela na místodržitelství a na zemský výbor v těchto otázkách velmi často, bez ohledu na výši finanční hodnoty operací.

Zdlouhavé vytváření a pozdní přijetí neoabsolutistického obecního zřízení způsobilo, že toto zřízení včetně ustanovení týkajících se obecního majetku mělo jepičí životnost. Brzký konec režimu, jehož byla právní norma dítětem, znamenal že se nikdy neuskutečnila. Platnosti nabyla jen ustanovení týkající se domovského práva. Z hlediska právní kodifikace oblasti komunálního majetku jej lze tedy hodnotit pouze jako návrh. Významným je však tento návrh proto,

¹⁷² Strukturální úpravu obsahovaly §§ 305 – 325 bachovského obecního zřízení.

¹⁷³ Viz § 242 Tamtéž.

¹⁷⁴ Viz § 246 Tamtéž.

¹⁷⁵ Viz § 247 Tamtéž.

že odrážel skutečné poměry v době, která jeho přijetí předcházela. Zároveň je dokladem tehdy intenzivně prosazovaného přístupu k problematice komunálního majetku. Téměř absurdně vyznívá fakt, že přijetí právní normy, která měla sladit realitu s právem, bylo vzápětí doprovázeno koncem této praxe a nástupem moderní podoby obecního jmění, statku, ústavů, nadací i podniků včetně jejich právní úpravy.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Viz Žalud Josef, *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi*, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 639.

Kapitola V.

Vznik stabilní úpravy obecního majetku a jeho vývoj do roku 1918

K ustavení definitivní podoby právní úpravy komunálního majetku došlo v habsburském soustátí až počátkem šedesátých let devatenáctého století.¹⁷⁷ Už v roce 1860 bylo v podstatě obnoveno fungování obcí podle Stadionova prozatímního obecního zřízení, včetně působnosti v oblasti majetkové.¹⁷⁸ V tomto roce existovalo na území Čech 742 měst, předměstí a městysů a několik tisíc vesnic. Kromě toho se ještě mnoho obcí členilo na osady, jež rovněž disponovaly vlastním majetkem.¹⁷⁹ Prosincová ústava, konkrétně ústavní zákon č. 141/1867 ř.z. o Říšské radě, odňala předlitavskému legislativnímu sboru zákonodárnou pravomoc v komunálních záležitostech a dala ji jednotlivým zemím. Proto vydání říšského obecního zákona č. 18/1862 ř.z. o základních pravidlech uspořádání záležitostí obecních z 5. března v roce 1862 představovalo pro oblast obecního majetku, stejně jako pro ostatní obecní věci, jen rámcovou úpravu. Říšský obecní zákoník byl právě zvlášť v otázkách principů komunálního majetku předmětem dlouhých jednání i sporů mezi různými názory a zájmy. Nejvýrazněji se to projevilo v rámci druhého čtení tohoto normativního aktu v poslanecké sněmovně, které se uskutečnilo v září 1861. V únoru 1862 byly odlišnosti překlenuty na společném zasedání obou komor Říšské rady. Dne 18. února 1862 vyslovila s výsledným zněním návrhu zákona souhlas poslanecká a 20. února panská sněmovna. 5. března 1862 zákon podepsal císař.¹⁸⁰ Říšský zákon

¹⁷⁷ Viz Janák Jan, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu*, Díl I. Období 1848–1918, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965, str. 121. K tomu je ovšem nutné poznamenat, že návrat k úpravě vytvářené a odpovídající období před 12 lety bylo návratem k právní normě, kterou společenský vývoj svou rychlostí již překonal a nemohlo tedy být ničím jiným než dočasným provizoriem, pokud norma neměla zůstat obsoletní.

¹⁷⁸ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 60.

¹⁷⁹ Tak v roce 1912 existovalo na území Čech 7 680 obcí, ale celkem 12 700 osad s vlastním majetkem. Viz Oberschall Albín, *Výdaje a příjmy obcí v Čechách v roce 1912*, Bursík & Kohout, Praha 1938, str. 27–28.

konkretizovala postupně přijímaná zemská zřízení. V Čechách se jednalo o zákon č. 7/1864 z.z. nazvaný Obecní zřízení pro všechny obce království Českého.¹⁸¹ Platnosti nabyl 16. dubna 1864.¹⁸² Právě jeho přijetí ve spojení s celoříšskými mezemi obecního majetku, danými zmíněným právním předpisem č. 18/1862 ř.z., představuje zlom v problematice komunálního majetku, základ jeho stabilní úpravy. Pro následující vývoj obecního majetku měl význam ještě pozměňovací zákon k obecnímu zřízení č. 12/1898 z.z. z 24. dubna 1898.¹⁸³ Konečná právní úprava komunálně – majetkových otázek, jejíž nejvýznamnější složky byly vytvořeny v letech 1862 – 1864, byla kompromisem mezi názory vlády, která prosazovala silný dozor prováděný vyššími orgány veřejné správy a představami podnikatelských vrstev žádajících pro města hospodářskou a kulturní svobodu.¹⁸⁴

O otázky komunálního jmění, statků, fondů a ústavů obecních či obcí spravovaných i o další hospodářské záležitosti legislativa po roce 1864 pečovala mnohem starostlivěji než dosud. Majetkové záležitosti patřily do samostatné působnosti obce, tedy do působnosti v mezích zákonů rozhodovat o věcech svého prospěchu, které může realizovat vlastními silami

¹⁸⁰ Podrobněji je možné diskuze o zákoně a průběh legislativní procedury sledovat ve stenografických protokolech Říšské rady, 1. sese, str. 1151 – 1576.

¹⁸¹ Zemskými obecními zákony pro další regiony České republiky byly zákon č. 17/ 1863 slezského z.z. z 15. listopadu 1863 pro Slezsko a zákon č. 4/ 1864 moravského z.z. z 15. března 1864 pro Moravu.

¹⁸² Zajímavým pramenem pro zkoumání názorů a tendencí ohledně komunálního majetku jsou teze, které lze nalézt ve Zprávě komise zemského sněmu o řádu obecním a o řádu volení v obcích, viz NA, Český zemský sněm 1789 – 1913, Sign. IV - 1, Inv.č. 611,, č.j. 663, karton 138.

¹⁸³ Jinými novelizacemi obecního zřízení byly vyhláška místodržitelství z 6.6. 1864 č. 21/1864 z.z. týkající se několika chyb v novém zřízení obecním, vyhláška místodržitelství z 13.3. č. 16/1866 z.z. kterou se opravuje § 87 nového obecního zřízení, zákon č. 39/1868 z.z. upravující mimo jiné některé legislativně technické záležitosti, zákon z 10.4. č. 45/1869 z.z. jímžto se mění § 10 zřízení obecního, zákon č. 74 z 28.9. 1880 jímž se vysvětlují a z části mění některá ustanovení zřízení obecního..., zákon z 25.3 č. 28/1889 z.z. kterým se mění §§ 42 a 87 zřízení obecního..., zákon z 24.10. č. 97/1899 z.z. kterým se mění § 89 obecního zřízení i jeho dodatky nebo zákon z 4.3. č. 12/1901 z.z. Slučování a rozlučování obcí ovšem bez podstatných změn ohledně dohod o majetku se týkaly novely č. 46/1874 z.z., č. 87/1874 z.z., č. 59/1893 z.z. a č. 40/1897 z.z. Další novely obecního zřízení, které pro téma práce jsou v zásadě bez významu byly zákony č. 88/1874 z.z., č. 28/1889 z.z., č. 60/1893, č. 12/1901 z.z.

¹⁸⁴ Viz Cihlár Miroslav, cit. dílo, strana 159.

a činit v tomto smyslu opatření.¹⁸⁵ Do komunálního majetku náležela správa obecního jmění kmenového (tj. účelového i volného) a běžného, starost o dobročinné obecní ústavy, péče o obecní a obecní střední školy, o obecní fundace a fondy, obecní statky, obecní silnice, komunikace, místa a mosty i jiné veřejné statky¹⁸⁶, dobrovolné licitace (vydražování) movitostí prováděné obcí, z nichž příjmy plynuly obci, některé záležitosti zdravotnické jako obecní kanalizace, vodovody, hřbitovy, záležitosti prodeje na trzích i jiné otázky.¹⁸⁷ Výdaje obcí byly kryty v první řadě z komunálního jmění, proto byla dispoziční práva s ním zákonem omezena, aby k tomu zbyl dostatek prostředků. Za předpokladu, že byly zákonné požadavky zachovány, mohla obec pod dozorem nadřízených orgánů se svým majetkem volně disponovat. Podobu i výměru většiny obecního majetku je možné vyčíst z obecního inventáře, jehož strukturu a obsah nově upravovala instrukce zemského výboru č. 6685 z 16. října 1867 s názvem, kterak okresní zastupitelstva přihlížeti mají k tomu, aby jmění a statek kmenový obcí v Království Českém zachovaly se neztenceny. Instrukce byla vydána na základě paragrafů 84a, 87, 96 – 97 a 100 zemského obecního zřízení a článku XVII. Rámcového říšského obecního zákona.¹⁸⁸

Instrukce ukládala obcím zřídit inventář a každoročně jej zkoumat obecním výborem. Okresní zastupitelstvo mělo kontrolovat výtah z inventáře o kmenovém jmění a statku, z běžného jmění se v tomto výtahu uváděl jen jeho celkový souhrn.¹⁸⁹ Jakákoliv změna v kmenovém jmění, statcích a nadobyčejná změna v běžném jmění se měla zaznamenat v poznámkách

¹⁸⁵ Viz články IV a V zákona č. 18/1862 ř.z. říšského rámcového obecního zřízení ve spojení s §§ 27 a 28 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

¹⁸⁶ Nezaměňovat se starostů obcí o údržbu a čistotu všech veřejných komunikací, nejen obecního majetku!

¹⁸⁷ Viz článek 4 a článek 5 zvláště body 1, 3, 4, 8 a 10 rámcového říšského obecního zákona č. 18/1862 ř.z. Z literatury viz např. Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 213.

¹⁸⁸ Text instrukce lze dohledat v NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 127554, karton 666.

¹⁸⁹ Viz § 1 instrukce Zemského výboru č. 6685 z roku 1867.

inventáře.¹⁹⁰ Inventář obsahoval subkapitoly: a) kmenové jmění – bylo rozděleno na vlastní čili volné obecní jmění a na účelově určené jmění (sem se zapisovala i větší část majetku spadající do sekce obecních ústavů a nadací, mezi příklady kmenového jmění byly výslovně zmíněny pozemky, spravedlnosti (jejich cena byla vypočítávána podle šestiletého průměrného užitku) i kapitál uložený ve veřejných fondech nebo u soukromníků¹⁹¹ b) kmenový statek, c) běžné jmění obce – tím se rozuměly movitosti jako nářadí, zásoby naturálií a materiálií, nábytek, cenné papíry, pohledávky aj., d) zvlášť byl v inventáři veden veřejný statek. Jmění přitom bylo na základě oběžníku Zemského výboru č. 18340 z 23. května 1883 zaznamenáváno do částky B inventáře, statek do částky A. U statku se navíc uváděl způsob užívání, kolik občanů jej užívalo a jejich povinnosti. Obecní fundace a ústavy měly svůj celkový majetek veden ve zvláštním inventáři, tzv. sumě, obvykle přiloženém k obecnímu a bývaly považovány za součást obecního majetku.¹⁹² V obecním inventáři se v Čechách, na rozdíl od některých jiných zemí habsburské monarchie, uváděly obvykle i obecní cesty. Výjimku v tomto směru představoval například Český Brod nebo Kladno.¹⁹³ Hřbitovy možná i díky jejich odlišnosti od ostatní majetkové materie, neboť náležely do výkonu zdravotní policie, přibližně padesát procent obcí nezahrnovalo do obecního inventáře, ale vedlo zvlášť jako kupříkladu ústavy.¹⁹⁴ Jak již bylo naznačeno výše, přestože mantinely a vzhled inventáře byly vymezeny instrukcí zemského výboru, jeho podrobná tvářnost se obec od obce mohla v praxi významně lišit. Různá byla, i četnost jeho obměn a renovací. Třeba v Karlových Varech byl inventář doplňován každoročně a nově nakoupené pozemky do něj byly

¹⁹⁰ Viz § 13 instrukce Zemského výboru č. 6685 z roku 1867.

¹⁹¹ Viz § 8 instrukce Zemského výboru č. 6685.

¹⁹² Viz § 13 instrukce Zemského výboru č. 6685, dále viz Schwarz František, citované dílo, str. 258 – 259 a rovněž viz Přílohy.

¹⁹³ Viz Berthold Karl, Die Inventarisierung und Darstellung des Gemeindevermögens in Österreich, Im Verlage des landesstatistischen Amtes, Troppau 1910, str. 65.

¹⁹⁴ Viz Berthold Karl, Die Inventarisierung und Darstellung des Gemeindevermögens in Österreich, Im Verlage des Landesstatistischen Amtes, Troppau 1910, str. 66.

zapisovány bezodkladně po transakci. V Liberci byl obecní majetek přezkoumáván a inventář podle přezkumu opravován jednou za pět let. Chomutov měl v celém pojednávaném dějinném úseku, tj. od šedesátých let až do první světové války pouze dva inventáře, novější z nich byl vytvořen v roce 1904. Obou se navíc změny a doplňky dotkly jen výjimečně.¹⁹⁵ Kmenové jmění obcí včetně obecních ústavů bylo vedeno rovněž v tzv. matrikách obecního hospodářství (hospodářstvím je zde myšleno jmění, tedy objekt, nikoliv činnost), založených u výborů okresních zastupitelstev. Takové matriky jsou dochovány například u výboru okresního zastupitelstva Smíchova, z nichž vyplývá, že součástí kmenového jmění byl chudinský ústav a peníze k péči o chudé se shromažďovaly v chudinském fondu.¹⁹⁶

V době mezi lety 1862/1864 – 1918 se rozsah tohoto jmění měnil. V 70. letech 19. století převažovala snaha o rozšiřování komunálního majetku. Vyvrcholila v roce 1876, kdy 10. – 24. října proběhla v Poslanecké sněmovně Říšské rady velká debata o správě říše, která se nemalou měrou věnovala otázkám obcí i jejich majetku. Šlo o poslední obšírnou diskuzi o této problematice na parlamentní půdě v pojednávaném dějinném úseku. Neúspěch snah o demokratizaci včetně úsilí o rozšíření kompetencí měst a vesnic v majetkové sféře a o zjednodušení nabývání majetku obcemi, jakoby předznamenal nadcházející dobu let 1890 – 1918, které odborníci na komunální majetek v habsburském soustátí nazývají obdobím krize.¹⁹⁷ Celkový trend vývoje komunálního jmění, statků, ústavů, fondů aj. se vyznačoval tím, že se postupně snižovaly příjmy obcí z obecního majetku. V roce 1879 tvořily ještě v průměru 53,1% příjmů obce, v roce 1883 33,1% a v roce 1885 pouhých 22,87%.¹⁹⁸ Zároveň klesaly výdaje na obecní majetek. V roce 1879 činily 27,61% vydání obcí, v roce 1883 14,98% a v roce 1885 již pouhých 11,54%.

¹⁹⁵ Viz Berthold Karl, *Die Inventarisierung und Darstellung des Gemeindevermögens in Österreich*, Im Verlage des landesstatistischen Amtes, Troppau 1910, str. 38.

¹⁹⁶ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1 – 4/7, Inv. č. 3 199, č.j. 4 170, karton 397.

¹⁹⁷ Viz např. Klabouch Jiří, cit. dílo, str. 89 – 94 atd.

¹⁹⁸ Viz Fiedler František, citované dílo, str. 7.

Zvlášť poklesly výdaje na správu volného obecního jmění, jež v roce 1912 dosáhly jen 7,8%. Do volného jmění patřily: například a) některé lesy (ty tvořily 25,5% komunálního majetku), polnosti, sady, rybníky, lomy a pískoviště, hlinišť a rašeliniště, pokud nešlo o obecní statky, b) dále obecní budovy, c) kapitál – tj. peníze na účtech, ve veřejných nebo soukromých fondech nebo v obecní pokladně, státní dluhopisy, dlužní úpisy, cenné papíry aj., d) spravedlnosti – tržní výsady, honitby, mostní nebo jiná mýta, lesnické a rybářské právo atp. Určitý růst zaznamenalo především účelově určené jmění, obecní ústavy, fondy a nadace, i když ne na celém území země či ve všech obcích, spíš v určitých oblastech jako byla města v Severních Čechách. Proporcionálně se zvyšovaly mimořádné výdaje spojené s rozšiřováním obecního majetku jako celku. Zvyšoval se také počet nemovitostí ve vlastnictví některých obcí. Dělo se to jednak cestou smluvního přechodu, kterážto forma opatřování nemovitostí zaznamenala strmý vzestup zvlášť po roce 1907. V období 1907 – 1918 nákup nových nemovitostí představoval pravidelně 20 – 25% všech výdajů obcí. Jiným dokladem toho je údaj z roku 1912, kdy na přechod nemovitého majetku do vlastnictví obce bylo vynaloženo 79% všech mimořádných výdajů. Nejpočetnější podobou smlouvy při tomto nabývání pozemků i staveb nebyla smlouva kupní, ale byla jí smlouva tržová. Nemovitý majetek se nabýval také prostřednictvím směny.¹⁹⁹

Poměrně častý byl přechod do vlastnictví měst i vsí na základě protokolů o vyšetřování za účelem založení nových pozemkových knih, k němuž docházelo podle ustanovení zákona č. 92/1874 z.z. o zakládání nových pozemkových knih a o jejich vnitřním zařízení z 5. prosince 1874. Pro obecní majetek jako celek bylo toto vyšetřování, které probíhalo v 70. letech 19. století, velmi významné. Zjištění totiž poměrně hojně vedlo k určité nápravě a navrácení části neprávem odňatých majetků obci a vydané protokoly

¹⁹⁹ Lze to vyčíst z výtahů pozemkových knih pořízených okresními soudy na základě rozhodnutí zemské správní komise v roce 1917. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 9 062, 134 200, 143 878, 146 751, 29 330 aj., karton 662. Převažující forma tržových smluv se objevuje i v mnoha dalších dobových právních dokumentech – viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 8, Inv. č. 3220, č.j. 32871, karton 619. K formám prodeje obecních pozemků viz NA, ČM 1850 – 1920, Sign. 13/10/2 – 13/15/98, Inv. č. 67210, č.j. 40 313, 61 432, 74 8229 aj., karton 218.

mohly být právním titulem vlastnictví.²⁰⁰ Podle § 2 zákona č. 92/1874 z.z. o pozemkových knihách z 5. prosince 1874 se obecní statky nevkládaly do pozemkové knihy, ale do zvláštního seznamu, který byl k pozemkové knize přiložen. Zápis do zvláštního seznamu však neměl závazný charakter důkazu vlastnictví.

Dále se obecní majetek rozšiřoval stavbou a také koupí movitostí včetně cenných papírů, především akcií.²⁰¹ Zvláště v pozdějších letech, především po roce 1900 dokonce obce podnikaly natolik rozsáhlou výstavbu obecních domů, že si musely brát vysoké výpůjčky.²⁰² Naopak mimo majetek obce zůstaly zámky a jiná stavení, zahrady a sady, v nichž se mohl zdržovat císař a jeho dvůr. K změnám komunálního majetku napomohly i zákon č. 92/1883 ř.z. o scelování hospodářských pozemků, zákon č. 93/1883 ř.z. o očišťování lesů od cizích záklíčků a zaokrouhlování lesních hranic a zákon č. 94/1883 ř.z. o dělení společných pozemků a úpravě společných užívacích a správních práv k nim. Tyto předpisy v zájmu scelení pozemků, narovnání hranic k jejich snazšímu obhospodařování vyvolaly záplavu drobných směn, koupí a prodejů.²⁰³

Obecní řád z roku 1862 umožňoval naproti oběma předchozím úpravám výlučně dobrovolné sloučení obcí. Ke sjednocení obcí byl tímto obecně závazným normativním aktem vyžadován souhlas okresního zastupitelstva a místodržitelství. Případnému spojení muselo podle § 2 a § 107 předcházet uzavření čili dohody o vlastnictví, držení, správě a užívání kmenového jmění. Novela č. 40/1897 z.z. českého obecního zřízení rozšířila

²⁰⁰ Kupříkladu v obci Skořice taková „prověrka“ proběhla v roce 1879, obec vlastnila dům, hasičskou kolnu, tři parcely louky, troje pastvy a čtyři role, přičemž u několika těchto pozemků

²⁰¹ Za podklad uvedených změn komunálního majetku mi posloužil přehled příjmů a výdajů obcí v roce 1912 obsažený v Oberschall Albín, Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912, Bursík & Kohout, Praha 1938, str. 46 – 50. Viz také např. NA, ZV 1874 – 1928, Signatura IV – 6, Inventární číslo 3251, č.j. 50 399, 8 963, 81 911aj., karton 750.

²⁰² Viz např. NA, ZV, 1874 – 1928, Signatura IV – 6, Inventární číslo 3251, č.j. 50 399, 8 963, 81, 911 ad., karton č. 750.

²⁰³ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3209, č.j. 30 257, karton 413.

toto ujednání i na fondy a ústavy.²⁰⁴ Muselo z něj mimo jiné jasně vyplynout, zda při případném pozitivním vyjádření ke spojení vznikne jedna obec s jedním majetkem – pak šlo o případ univerzální sukcese anebo se dosavadní obce stanou osadami, tj. městskými obvody, ohraženými částmi obce s vlastním majetkem a autonomií jeho správy. Osady tedy podržely svůj dřívější majetek buď celý nebo jen určitou, ve smlouvě stanovenou jeho část. Pokud tomu tak bylo, měly osady vlastní orgány – místní zastupitelský sbor, radu i místního představeného, hospodařily podle vlastního rozpočtu a o osadním majetku vedly vlastní inventář.²⁰⁵ Komunální majetek měl vliv též na rozdělení obcí. Rozdělení obce bylo připuštěno pouze za předpokladu, že oběma nově vzniklým obcím zbude dostatek prostředků k plnění jejich úkolů. I když takový rozpad jednotné obce nebo vydělení její části bylo mnohdy motivováno politicky, nejvíce problémů způsobovala neschopnost se domluvit ohledně rozdělení obecního jmění, statků, fondů i ústavů. Přestože zákon i inventáře teoreticky vzato poměrně jasně vymezovaly, co náleží obci a co osadám, nebyla praxe zdaleka jednoduchá. Nepoužíval se ani princip přísné teritoriality, tzn. rozdělené na základě místa, kde se ta, která věc nacházela. Ještě složitější situace byla při rozdělení obce, která se na osady nečlenila. Legislativa tentokrát na preventivní smlouvu o majetku nepamatovala, všeobecné použití analogie pro daný případ se v řadách odborné veřejnosti neseťkávalo s přílišnou podporou a tak byl často spor o majetek vyřešen s konečnou platností až soudním rozsudkem.²⁰⁶ Výsledkem bylo většinou rozhodnutí, které rozdělovalo majetek podle poměru přímých daní připadajících na tu kterou novou obec. Obecní ústavy připadaly podle počtu obyvatel. Nadace nebylo možné rozdělit, jejich příslušnost se

²⁰⁴ Viz Kloubek Vilém, *Obecní zřízení a volební řád, Československý kompas*, Praha 1922, str. 29. Novela navíc změnila povolovací proceduru sloučení obcí tak, že se hlavním orgánem dozoru stal místo okresního zastupitelstva zemský úřad. Ten povoloval spojení po slyšení okresního výboru, nenamítá-li nic místodržitelství a svolí okresní zastupitelstvo.

²⁰⁵ Viz Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická*, Praha 1900, str. 66 – 70. Upravovaly to § 2, 107 a §§ 110 – 114 zákona č. 7/1864 z.z.

²⁰⁶ Viz Kloubek Vilém, *Obecní zřízení a volební řád, Československý kompas*, Praha 1922, str. 30 – 35.

upravovala na základě dohody se svolením místodržitelství.²⁰⁷ Předcházet vzniku života neschopných obcí měla povinnost, aby k rozdělení svolil zemský sněm a jeho rozhodnutí potvrdil panovník.

Kmenové jmění zůstávalo v zásadě jako souhrn nedotknutelné, ovšem měla-li obec „nadbytek“, bylo jej možné rozdělit mezi občany. Po negativních zkušenostech s privatizací obecního majetku elitami v 50. letech 19. století bylo na tyto operace pohlíženo s nedůvěrou a nebyly proto možné bez souhlasného usnesení českého zemského sněmu.²⁰⁸ K zajištění dodržení nedotknutelnosti kmenového jmění i při neočekávaných mimořádných výdajích bylo podle § 75 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení vytvořeno a zvláště vedeno jmění určené speciálně pro hrazení mimořádných výdajů, jakási rezerva pro případ krize. Většinou jej tvořilo běžné jmění a vydělená část kmenového jmění.

Obecní pozemky reprezentovaly významnou část celkového půdního fondu. Ty, které byly obecním jměním, patřily v převážné většině do volné části kmenového jmění, byly zapsány i s cenou a údaji o nabytí či poznámkami v katastru a v pozemkových knihách. Podle § 321 Všeobecného občanského zákoníku i podle ustanovení říšských zákonů č. 95 a 96/1871 ř.z. z 25. července 1871 o pozemkových knihách, podle prováděcího nařízení

²⁰⁷ Viz Schwarz František, Výklad zákona obecního pro království České, J. Otto, Praha 1899, str. 13.

Byl právním titulem obecního vlastnictví právě zmíněný protokol. NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv.č. 3227 č.j. 134 200, karton 662. Podobně tomu bylo u obce Smečice, kde k prověření došlo již roku 1878 jež měla dům, pět parcel lučních, 13 pastvin, 9 rolí, jeden pozemek země neplodné, pastoušku i zahradu obé viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv.č. 3227 č.j. 134 200, karton 662, i u obce Židovice, v níž byl protokol sepsán v roce 1883 a u většiny jejího majetku zahrnujícího stavební parcelu, lom, čtyři pole, jedenáct pastvin, deset rolí a zahradu byl právním titulem vlastnictví právě onen protokol. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv.č. 3227 č.j. 48 116, karton 662. V Bezděkově proběhly kontroly dle zákona č. 92/1874 ř.z. dokonce dvakrát, totiž v letech 1878 a 1881 vlastnil tři domy, tři zahrady, tři pastviny, tři louky, sedmnáct rolí a dvacet pastvin viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv.č. 3227 č.j. 125 285, karton 662, dvě kontroly proběhly i v obci Borek, a to v letech 1879 a později 1905. Zajímavé je, že tato poměrně malá obec měla vlastní chudobinec. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv.č. 3227 č.j. 125 626, karton 662. U velkých měst naopak protokol o vyšetření stavu majetku k založení nových pozemkových knih nehrál jako právní důvod nabytí vlastnictví obcí nehrál téměř žádnou či jen okrajovou roli. Za příklad může sloužit Roudnice, kde rozhodujícím právním titulem byla trhová smlouva. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv.č. 3227 č.j. 9 062, karton 662.

²⁰⁸ Viz § 68 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

vlády k nim č. 5/1872 ř.z. z 12. ledna, zemského zákona o pozemkových knihách č. 92/1874 z.z. z 5. prosince i podle prováděcího nařízení k tomuto zemskému zákonu č. 13/1875 z.z. z 8. února jediné pozemkové knihy byly právním důkazem, bez nich se nikdo nemohl stát řádným, tj. oprávněným držitelem, zástavním věřitelem nemovitosti ani vlastníkem.²⁰⁹ Rozsah pozemkového vlastnictví pozemků lze zjistit již jen pouhým prozkoumáním statistických údajů. Podle statistických přehledů zemského výboru například v roce 1889 8,5% veškeré půdy v Čechách, tj. 793 415 jiter bylo ve vlastnictví obcí, z toho 443 353 jiter patřilo do obecního jmění a přinášelo roční čistý výnos 1 700 230 zlatých, 189 930 jiter bylo obecním statkem v užším slova smyslu a byl z něj čistý výnos 421 485 zlatých za rok a 160 132 jiter tvořily pozemky veřejného statku, čistý výnos z nich dosahoval 18 600 zlatých. Souhrnně hodnota obecních pozemků v Čechách činila v roce 1883 81 milionů zlatých, o rok později již 87 milionů zlatých a v roce 1889 poněkud poklesla na 84 milionů zlatých.²¹⁰ Zajímavým se může jevit skutečnost, že obec při koupi nemovitostí dávala přednost častěji koupi nikoliv od příslušníků obce, ale od tzv. společníků obce. Společníky obce byly fyzické nebo právnické osoby (z nich především korporace, těžírstva a akciové společnosti), které vlastnily v obci nemovitost nebo zde platily daň z výdělku nebo z příjmů.²¹¹ Pokud obec kupovala pozemek od jiné obce či příslušníka jiné obce, který nespadal do jejích hranic, usilovala o změnu v mezích. Toho mohla docílit na základě žádosti o povolení změny, k níž se přikládal souhlas dřívějšího majitele, kladná hlasování výborů obou obcí mezi nimiž se měly hranice měnit. Povolení vydávalo okresní zastupitelstvo po obdržení prohlášení českého místodržitelství, že operaci nic nebrání.²¹²

²⁰⁹ Viz Schwarz František, citované dílo, str. 261 – 262.

²¹⁰ Uvedené údaje jsou obsaženy v Fiedler František, citované dílo, str. 5 – 6.

²¹¹ Viz Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900, str. 151 – 152.

²¹² Viz § 4 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení. Komentář k němu je obsažen v Schwarz František, citované dílo, str. 15 – 16.

Obci jako vlastníkovi pozemku²¹³ náležely a do komunálního jmění patřily podle § 4 vodního zákona č. 71/1870 ř.z. i podzemní vody, které byly v pozemku uzavřeny a prýštily na povrch, pokud nebyly státním regálem, dále voda ve studních, rybnících, kanálech, trubkách, dešťová voda, odtoky, pokud neopustily hranice pozemku. Následující § 5 téhož zákona sem zahrnul i potoky a jiné tekoucí vody, resp. tu jejich část, jež tekla mezi obecními pozemky, pokud nebylo prokázáno něco jiného. Tyto vody se považovaly za příslušenství pozemku a při majetkových přehledech byly zahrnovány do pozemků patřících do obecního jmění, nebyly od nich odlišovány. Vláda mohla v souladu s § 365 Všeobecného občanského zákoníku z r. 1811 prohlásit tekoucí soukromé vody za veřejný statek.²¹⁴ Potoky, řeky a další nestojaté vody byly v takovém případě součástí obecního majetku nikoliv jako komunální jmění, ale jako veřejný statek. Zaznamenávaly se také nikoliv jako pozemky, ale jako potoky apod. Obecní majetek se tímto postupem rozšiřoval na úkor soukromníků, na druhou stranu byla omezena dispoziční svoboda obce s ním vzhledem k veřejně užívacímu charakteru veřejného statku. Pro většinu obyvatel obce i pro přespolní byl takový právní charakter potoků nejvýhodnější a nejpřínosnější. Bez ohledu na právní povahu tekoucích vod, v případě že náležely do obecního jmění, přinášely tyto svému vlastníkovi ex lege množství věcných břemen a povinností.²¹⁵ Rozhojňování obecního majetku se dělo i cestou podle § 37 vodního zákona podle něhož mohly obce žádat o vyvlastnění soukromých vod.

Zmiňujeme – li se zde o obecních pozemcích, nesmí zůstat stranou obecní lesy. Význam lesů jako součástí komunálního majetku zdůrazňuje i fakt, že jim bylo věnováno několik zvláštních právních předpisů. Mezi nejvýznamnější patřily zákon č. 11/ 1893 ř.z. o dohledu nad hospodářstvím v lesích obecních ze 14.1. téhož roku a novelizovaný říšský lesní zákon č.

²¹³ V textu příslušného vodního zákona, konkrétně v § 4 zákona č. 71/1870 ř.z., se používá pojem držitelé pozemku. Z kontextu a smyslu textu ale vyplývá, že se má na mysli vlastník pozemku.

²¹⁴ Viz § 5 zákona č. 71/1870 ř.z.

²¹⁵ Viz např. §§ 7 – 17, 21 – 31 a § 34 zákona č. 71/1870 ř.z.

250/1852 ř.z. z 3. prosince 1852. Lesy patřily buď do obecního jmění nebo do obecního statku. V obecních lesích, jejichž rozloha přesahovala 50 hektarů, se hospodařilo podle hospodářského plánu, který schvaloval obecní výbor.²¹⁶

Hospodářské plány či programy pro obecní lesy se pořizovaly na desetiletí. Protože šlo poměrně složité a odborně náročnější úkony, trvalo poměrně dlouhou dobu než většina obcí plány pořídila. Například v okrese Soběslav měly všechny obce hospodářské plány v roce 1914. Naproti tomu v plzeňském okrese ještě v roce 1915 z 34 obcí se souhrnnou výměrou 5928 ha komunálních lesů neměly v roce 1915 ještě žádné hospodářské lesní plány 4 obce s výměrou 77 ha lesů a 12 obcí s 525 hektary lesa měly staré hospodářské programy nevyhovující, jež bylo nutno přepracovat.²¹⁷ Vzor hospodářského programu pro obecní lesy do 50 ha, tzn. pro obce, které by i přes menší rozsah této složky komunálního majetku, chtěly rovněž spravovat lesy dle plánu, což výrazně napomáhalo pořádku v nich a údržbě, vydala oběžníkem č. 1895/VI Zemská správní komise 26. ledna 1916. Podle oběžníku měl program pojímat především: 1) všeobecný popis lesa, tzn. katastrální parcelní číslo, druh kultury porostu, výměru jednotlivých kultur, stáří porostu v letech a třídách, údaje o příslušném lesním oddělení, o holinách, bezleších (cesty atd.), 2) evidenci ploch obsahující k jednotlivým plochám katastrální parcelní číslo, druh kultury, výměru a lesní oddělení, 3) popis lesa a stanovení těžby, které vedle údajů obdobných bodu jedna zahrnovaly i informace o zkamenění, stávající dřevní hmotě a návrh hospodaření, těžby v desetiletí hospodářského programu včetně těžené plochy a způsob omlazení lesa, 4) bod měl obsahovat resumé předepsané a provedené hlavní těžby i mezitěžby, 5) předepsaná a navržená kulturní opatření v průběhu deseti let lesního hospodářského plánu a co z nich bylo skutečně realizováno.²¹⁸

²¹⁶ Viz § 4 a § 6 zákona č. 11/1893 z.z.

²¹⁷ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv. č. 3229, č.j. 132 592, karton 667.

²¹⁸ Vzorový lesní hospodářský plán je obsažen v NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv. č. 3229, č.j. 109 952, karton 667.

Obecní výbor jmenoval lesního hospodáře a rozhodoval taktéž o případných personálních změnách na tomto postu.²¹⁹ Obecní les, jenž byl obecním statkem, podléhal užívacímu právu. Jeho uživatelé museli ovšem spoluhradit výdaje na něj.²²⁰ Takové výdaje přitom nebyly nikterak malé. V roce 1911 kupříkladu tvořily 25,5 % všech výdajů obecních rozpočtů v Čechách. Kontrolním orgánem hospodaření s obecními lesy byl nadřízený samosprávný orgán, tedy okresní výbor. Okresní výbor dohlížel na to, aby se s obecními lesy nakládalo co možná nejužitečněji a nebyly příliš zmenšovány.²²¹ Bohužel znal říšský zákon dokonce institut možného prodeje obecních lesů starousedlíkům.²²² Aby nedocházelo k jeho zneužívání, muselo takovou transakci vždy ad hock schválit místodržitelství. To alespoň částečně působilo jako bezpečnostní zpětná vazba. Obcházení souhlasu bylo vážným deliktem, a proto se v praxi vyskytovalo jen výjimečně. Kdykoliv se v obecním lese kácelo, musel to starosta dané obce předem okresnímu orgánu oznámit, a ten měl právo takovou aktivitu zastavit.²²³ Když obec lesy zanedbávala, mohl okresní výbor zasáhnout na náklady obce. Okresní výbor navíc shromažďoval přehled obecních lesů ve výkazu obecních lesů a pravidelně jej zasílal zemskému výboru na základě jeho nařízení.²²⁴ Zemský výbor pak dohlížel na to, aby okresní výbor své funkce plnil.²²⁵ Stejně zásady platily i pro dispozice s osadními lesy.²²⁶

²¹⁹ Viz § 1 a 2 zákona č. 11/1893 z.z., ve spojení s § 6 zákona č. 250/1852 ř.z. Funkci lesního hospodáře vykonával většinou místní nadlesní, lesní a revírní, který složil předepsanou zkoušku. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3202, č.j. 20 949, 31 218 atp., karton 405.

²²⁰ Viz § 9 Tamtéž.

²²¹ Viz § 11 zákona č. 11/1893 z.z.

²²² Viz § 21 zákona č. 250/1852 ř.z. ve znění novel.

²²³ Viz § 7 zákona č. 11/1893 z.z.

²²⁴ Tyto výkazy se dochovaly v archivech Zemského výboru, viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3 202, č.j. 82 323, 80 888, 91 478 atd., karton 405.

²²⁵ Kontrolní činnosti okresního výboru ohledně komunálních lesů se týkaly především §§ 7, 11 – 14, zemského výboru § 16 zákona č. 11/1893 z.z.

²²⁶ Viz § 10 Tamtéž.

Spravedlnosti neboli jurisdikce zůstaly v jádru zachovány v podobě z revolučních let 1848 – 1849. Shodný byl i způsob jejich využívání či zpeněžování. Mezi nejvýznamnější patřilo nadále právo honební neboli myslivosti. V 60. letech 19. století však došlo k partikularizaci právní úpravy a jednotlivé země přijímaly vlastní předpisy. V Čechách takovou normu představoval honební zákon č. 49/1866 z.z. z 1. června toho roku s dvěma významnými novelizacemi – zákonem č. 15/1870 z.z. a císařským patentem č. 83/1915 z.z., který určil, že honitbu lze vytvořit pouze tehdy, když pozemky na kterých bude vytvořena mají rozlohu nejméně 115 hektarů. Pro rybářství byly vydány nové zákony – zákon č. 58/1885 ř.z. týkající se upravení rybářství ve vodách vnitrozemských a zemský zákon na ochranu rybářství č. 22/1885 z.z. z 9. října 1883 Nový zemský zákon nahrazoval jen o 10 let dříve vydaný zákon č. 76/1875 z.z. z 12. října.

Rybářské spravedlnosti se týkal také vodní zákon č. 71/1870 z.z. z 28. srpna téhož léta.²²⁷ Podle těchto zákonů řešila spory ohledně rybářského práva soustava řádných soudů. Při sporech, kdy stálo tvrzení proti tvrzení se měla okresní hejtmanská pokusit o dohodu stran, v případě, že strany ke kompromisnímu závěru nedospěly, je měla hejtmanská poučit o nutnosti soudní cesty.²²⁸ Rybářské lístky vydávaly okresní orgány, ovšem i tyto mohou sloužit za důkaz o obecním majetku, především o spravedlnostech, neboť byly tři vzory formulářů : I. při běžném pronájmu mezi vlastníkem a nájemcem, II. při „podnájmu“ rybářského práva – tj. někdo zaplatil za právo lovit v rybníku a za úplatu jej přenechal dalšímu, III. Pro lov ve volných či obecních vodách.²²⁹ U některých spravedlností byla konkretizace úpravy ponechána přímo na obcích. Tento přístup byl typický především u trhových výsad. Tržní výsady

²²⁷ Dokladů existence a životaschopnosti spravedlností je celá řada. Například obec Víška měla rybářskou spravedlnost na řece Míse, která byla podle pozemkových knih jejím vlastnictvím – viz NA, Ministerstvo vnitra Vídeň (dále MV) 1848 – 1918, Sign. 17/4, Inv. č. 164, č.j. 46784/1902, karton 1604. Obec Pavlíkov rybářská práva pronajímala – viz NA, MVV 1848 – 1918, Sign. 17/4, Inv. č. 164, č.j. 24 319/12, karton 1604. Rovněž tak Prachařice měly rybářskou spravedlnost – viz. NA, MV 1848 – 1918, Sign. 17/4, Inv. č. 164, č.j. 4835, karton 1604.

²²⁸ Viz NA, MV 1848 – 1918, Sign. 17/4, Inv. č. 164, č.j. 6862/1915, karton 1604 atd.

²²⁹ Typizace formulářových vzorů viz NA, MV 1848 – 1918, Sign. 17/4, Inv. č. 164, č.j. 49 100, karton 1604.

byly obsaženy v trhovém řádu obce, který každá jednotlivá ves či město vydávaly na základě živnostenského zákona z 20. srpna 1859, jehož ustanovení budoucí vydání trhových řádů předvídaly. Obecní mýta mohla být ukládána na obecní silnice a mosty, v rozsahu 50% též na okresní či zemské silnice, ve všech zmíněných případech jen na základě časově ohraničeného povolení zemského výboru vyhláškou c. k. místodržitelství. Tak například obec Starý Kolín mohla v roce 1889 vybírat mýto z mostu přes potok Kejnarku. Tato spravedlnost platila jen pět let a pro další pětiletý cyklus ji muselo obnovit místodržitelství. Příjmy z obecních mýt plynuly do zvláštního obecního fondu pro údržbu oné komunikace, na jejíž užívání bylo mýto uvaleno. Vyhlášení pro rok 1889 a čtyři následující léta bylo v Landesgesetzblattu publikováno pod číslem 60/1889 z.z. Zákon č. 105/1863 z.z. o domovském právu z 3. prosince 1863 určil, že jurisdikcí je také propůjčení domovského práva. Rozhodnutí o propůjčení tak záviselo na obci a udělení bylo zpoplatněno.²³⁰

Součástí obecního jmění byly rovněž obecní podniky. Zvlášť významné místo zaujaly podniky v rámci hospodaření větších měst, protože menší obce si založení takového podniku z finančních důvodů obvykle dovolit nemohly. Legislativa 60. let 19. století vycházela jejich zakládání vstříc a podmínky pro jejich činnost byly více než příznivé. Často byly příznivé natolik, že obce se pouštěly do zakládání podniků bez jasného podnikatelského záměru i bez dostatečné právní úpravy a zcela mimo úkolů obce jako subjektu s veřejnoprávním posláním. To se ukázalo v budoucnu velmi nevhodným, takže posléze byly přijímány právní předpisy, které postupně zužovaly možnost zakládání podniků obcemi nebo komunální podílnictví na nich, na takové typy, u kterých bylo možné předpokládat, že budou méně rizikové a které svou povahou lépe odpovídaly již zmíněnému charakteru obce. Obecní podniky byly ve vlastnictví obce, ale protože obecní správa byla pro komerčnější provoz příliš těžkopádná, existovaly podniky v některých

²³⁰ O spravedlnostech v epoše 1864 – 1918 pojednává především Popelka. Viz Popelka František Ladislav, Účetnictví samosprávy obecní, Nakladatelství F. Popelky, Praha 1891, str. 6 – 8.

případech ve formě akciových společností s majoritou dané obce.²³¹ Obecní podniky přitom mohly nejen sloužit veřejnému zájmu, za takové se považovaly obecní převozy tam, kde nebyly mosty, ale mezi obecní podniky patřily též ve své době vysoce výdělečné elektrárny, plynárny. Oblíbeným obecním podnikem byly pro samosprávy pohřební ústavy a krematoria, které jsou byly vesměs ziskové vždy. Mezi obecními podniky se vyskytovaly ty, jež opatřovaly pouze vlastní potřeby obce, jejich ústavů a zařízení (podniky zabývající se zpracováním, distribucí uhlí, oděvní, obuvnické nebo další textilní podniky aj.). Mnoho obecních podniků se naopak věnovalo uspokojování potřeb nikoliv obce, ale jejích občanů. Šlo o městské či vesnické kanalizace, vodovody, podniky činné v oblasti odpadů, lomy, doly, elektrárny nebo obecní dopravní podniky – koňské později elektrické tramvaje apod.).²³² K zahájení provozu obecních podniků, pokud se obec při jejich zřizování nechtěla zadlužovat, a často i k jejich dalšímu fungování, pokud nebyly ziskové, byly zaváděny zvláštní obecní dávky. K jejich uložení bylo vedle kladného výsledku hlasování v obecním výboru potřeba ještě souhlasu 3/4 voličů z celkového počtu těch občanů, kteří v obci platili 3/4 přímých daní.²³³

Obecní ústavy zaznamenaly rozsahem majetku i počtem velký nárůst. Mimo jiné to bylo způsobeno tím, že se na základě chudinského i obecního zákona veřejné chudinské ústavy staly ve své většině majetkem obcí nebo byly alespoň v jejich správě. Správa jmění obecních ústavů připadající obci dle §§ 17, 18 a 24 chudinského zákona, tzn. zákona č. 59/1868 z.z. v příčině opatření chudých z 31. prosince 1868 ve znění důležité novely č. 46/1896 z.z., znamenala dispoziční právo obce s majetkem obecních ústavů. Chudinské fondy a právo dále upravovaly §§ 28 bod 8, 38, 57 a 92 obecního zřízení, zákon domovský č. 105/1863. Obecní výbor podle § 33 českého obecního

²³¹ Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 99.

²³² Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 98.

²³³ Jiří Kabouch v této souvislosti hovořil o: „nejvýraznějším projevem charakteru českého zemského zřízení, v němž prosadila své zájmy majetná část buržoazie proti šlechtě a středním vrstvám.“ Viz citované dílo str. 76.

zřízení vládl obecními ústavu stejně samostatně jako jměním a obecním statkem pokud fundace nestanovila jinak. Běžnou každodenní správu, pokud nebyl zřízen zvláštní orgán, realizovalo dle § 41 zemského obecního zřízení z roku 1864 obecní představenstvo. Obec mohla přeměňovat, převádět, zcizovat i trvale zavádět i základní jmění k opatření chudých, byť § 19 chudinského zákona a §§ 96, 97, 102, 103, 104 obecního zřízení ke zcizení majetku chudinských fondů, ústavů nebo jiných prostředků určených k péči o chudé vyžadovalo souhlas kontrolního orgánu, kterým bylo okresní zastupitelstvo.²³⁴ Limit obecním nakládáním majetkem ústavů představoval takéž okružní výnos českého zemského výboru č. 1841 ze 4.2. 1871. Budovy a nemovitosti ústavů byly ve vlastnictví obcí téměř bez výjimky.

Napomohl tomu kupříkladu § 32 českého obecního zřízení, který toto zakotvoval jako právní domněnku, odlišný stav podle tohoto ustanovení nastupoval teprve ve chvíli, kdy něco jiného stanovily zakládací listiny ústavu.²³⁵ Obdobně § 17 chudinského zákona výslovně konstatoval, že při přidávání některého jmění ústavu k veřejnému opatrování chudých má být základní jmění chudých považováno za kmenové jmění obecní.²³⁶ Nemovitosti, kapitál a další majetek určený k opatření chudých měly přinášet maximální užitek a všechny jeho přebytky měly zůstat zachovány ústavu. Pojetí majetku obecního ústavu bylo mezi lety 1864 – 1918 dáno tak, jak je uvedeno v kapitole o jeho teoretickém vymezení. Zvýšila se také jejich rozmanitost. Patřily sem kupříkladu špitály (hospice), chudobince, chorobince, nalezince, sirotčince, ústavy pro choromyslné, dětské opatrovny, ústavy pro hluchoněmé, lidové jídelny nebo porodnice, knihovny a čítárny.

²³⁴ Viz také především § 17, 18 a 20 zákona č. 59/1868 z.z.

²³⁵ Viz Macenauer Josef, citované dílo, str. 151 a 697. Pokud by se mělo jednat o nadaci, vyžadovala se tedy listina o zřízení nadání, na níž byl pak vyměřován poplatek dle §§ 25 a 26 zákona okolcích z roku 1862. Nebyl-li kolek vystaven, nešlo o nadační listinu a majetek obecního ústavu byl v tom případě považován za účelově věnovanou složku obecního majetku. Dalšími paragrafy zakotvujícími přechod řady veřejných obecních, zvláště chudinských ústavů na obce byly §§ 28 či 30 zákona č. 7/1864 z.z.

²³⁶ Viz § 17 zákona č. 59/1868 z.z. z 3.12. ve příčině opatrování chudých a komentář k tomuto ustanovení v Schwarz František, Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království české, Díl I., J. Otto, Praha 1899, str. 1127.

O oblast chudinství včetně obecních ústavů pečovala vždy obec, přestože zůstal osadní majetek zachován a dříve patřily chudobince obci, jež se po sloučení stala osadou. Taková tendence byla založena § 34 chudinského zákona. Obec musela povinně vyčlenit část jmění k zaopatření chudých a nakládat s ním tak, aby z něj plynul co největší užitek a nedošlo k jeho ztenčení. Příjmy obecních chudinských ústavů tvořily: 1) Jedna třetina pozůstalosti po zemřelých duchovních, kteří byli na faře obce v místě svého posledního působení a nezanechali závěť podle § 20 chudinského zákona ve spojení se staršími normami.²³⁷ 2) Jedno procento z prodeje nejen obecních movitostí veřejnou dražbou podle § 21 písm. a) chudinského zákona. 3) Peněžité pokuty ústavům přičtené podle § 21 písm. b) chudinského zákona. 4) Zvláštní obecní poplatky zřízené usnesením obecního výboru podle § 22 chudinského zákona. 5) Peníze z obecního rozpočtu podle § 23 chudinského zákona. 6) Jestli nestačily výše uvedené zdroje, pořádaly se sbírky, věnování aj. podle § 24 chudinského zákona. Péči o chudé se v hojné míře věnovaly také různé obecní fondy, pokladnice a nadace s vlastní právní subjektivitou z nichž mnohé byly v souladu s § 10 českého obecního zákona považovány za měšťanům výhradně náležející.²³⁸ Chorobince byly podle domovského zákona č. 105/1863 ř.z. zřizovány a udržovány z obecních prostředků, většinou shrnutých do podoby nadačního jmění.²³⁹ Jak již bylo řečeno v úvodní teoretické části, odlišovaly se obecní, ústavy, nadace a fondy od veřejných ústavů, nadací a fondů obcí jen spravovaných nebo dotovaných, které do obecního jmění nepatřily a náležely například zemi, okresu aj. nebo i nějakému spolku.²⁴⁰ Tato odlišnost vyvstala s konkretizací úprav, vytyčením

²³⁷ Šlo o císařský patent z 18. července 1772 a dvorské dekrety z 1. prosince 1788 a 17. října 1807.

²³⁸ Viz Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900 & Kohout, Praha 1938, str. 10.

²³⁹ Viz Macenauer Josef, citované dílo, str. 583. Staršími právními předpisy, jež upravovaly problematiku chorobinců, byly dvorské dekrety z 28. 7. a 7. 10. roku 1784, z 15. 4. 1817, z pozdějších let pak č. 18 000 z 8. 9. 1831 a č. 28 550 z r. 1853.

odlišností obého a stabilizací majetku do popředí zvláště v období 1864 – 1918. Například zákon č.19/1888 z.z. rozlišoval městské nemocnice a všeobecné veřejné nemocnice. Městská nemocnice se mohla při splnění zákonem stanovených podmínek stát všeobecnou veřejnou nemocnicí, ale všeobecnou veřejnou se mohly stát i další nemocnice. Správní orgány obecních ústavů skládaly každoročně účty před obecním výborem.²⁴¹

Součástí obecního majetku byly budovy, pozemky a předměty jakými byly kancelářské potřeby nebo náčiní obecních a měšťanských škol.²⁴² Školy se obvykle považovaly za zvláštní druh obecních ústavů s vlastní právní subjektivitou tzv. školské obce. Toto pojetí prosadili mladočeši oproti staročechům a konzervativnímu velkostatku.²⁴³ Problematika školního majetku byla značně složitá a rozporuplná. Je přitom třeba rozlišovat obecní školy a obecné školy jako základní stupeň tehdejší vzdělávací soustavy, které mohly patřit jinému subjektu. Mohly být například soukromé, církevní nebo byly vydržovány zeměmi.²⁴⁴ Školství se týkaly zákony č.62/1869 ř.z., č. 53/1883 ř.z. a č.16/1873 z.z. o školství obecném (plný název školských zákonů zněl o zřízení, vydržování a navštěvování škol v království českém) a zákon č.17/1873 z.z. jenž se týče místní a okresní dohlídky ke školám, který ve svých §§ 1,2 a 27 řekl, že obecní výbor zřizuje a udržuje městské školní budovy a potřeby, spravuje městské školní fondy a nadace. Fondem se rozuměl především úhradní fond, který měly obce vytvořit k úhradě výloh škol. Znovu bylo řečeno, že obec jako taková má některé vzdělávací instituce ve svém vlastnictví a hospodaří s nimi jako s vlastním jměním i když účelově

²⁴⁰ Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 96. Také viz Macenauer Josef, citované dílo, str. 581 – 587. Viz rovněž § 30 a § 31 zákona č. 59/1868 z.z.

²⁴¹ Viz § 87 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

²⁴² Viz Schwarz František, cit. dílo, str. 121 – 126.

²⁴³ Viz Tobolka Zdeněk, Politické vědy československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl II. 1860-1879, Československý kompas, Praha 1933, str. 342.

²⁴⁴ Viz NA, ZV 1879 – 1918, Sign. II 7 -1, Inv. č. 3141, Č. j. 92 531/07/V, karton 87 z něhož vyplývá, že obecná škola ve Slatině nebyla vlastnictvím obce, ale měla vlastní právní subjektivitu a vydržována byla hlavně ze zemských financí.

vymezeným. Škola (školní obec) tedy sice měla vlastní právní subjektivitu a jako taková se za součást vlastnictví obce nepovažovala, ale budova s příslušenstvím a pozemky byly často vlastnictvím obce.²⁴⁵ Podobná ustanovení obsahoval i vlastní školský zákon. Tyto nemovitosti ve vlastnictví obce, vzhledem ke svému charakteru ústavů, byly vázány ke školnímu účelu a nesměly od něj být odňaty. Nebylo proto možné, aby se škola zrušila jen proto, aby ji obec výhodně zkomercializovala. Je pravda, že zvláště školská administrativa toto pojetí nelibě nesla a česká zemská školní rada ve svém poučení hovořila i u budov, pozemků a ostatních věcí o majetku nikoliv obecním, ale obecném. To znamená, že tvrdila, že se nejedná u nemovitostí a věcí téměř nikdy o vlastnictví komun. Takové stanovisko sice nebylo úplně ojedinělé, ale bylo menšinové. Judikatura i právní teoretikové jej vyvrátili.²⁴⁶

Součástí obecního majetku byly naopak, zvláště u velkých, finančně silných měst, také materiální části některých středních škol, a to těch, jež byly zřízeny, provozovány a financovány obcí. Zřídit obecní střední školy bylo možné jen na základě povolení ministerstva kultu a vyučování.²⁴⁷ Náklad na výstavbu a udržování nesly obce, které však mohly požádat o zemské subvence. Většina středních škol spadala pod země. K zvláště velkému boomu obecních, především jazykově českých škol došlo až později, totiž v osmdesátých letech devatenáctého století. Zatímco v předcházejícím desetiletí bylo postaveno nebo adaptováno 666 českých obecních škol nákladem 12 438 692 zlatých a 683 německých obecních škol nákladem 13 701 644 zlatých, bylo v letech 1878 – 1888 zřízeno 1459 českých škol stejného druhu nákladem 28 992 950 zlatých a 784 německých za 15 658 314 zlatých. Jednalo se o tak vysoké výdaje, že i když převážná většina peněz šla z rozpočtů obcí, využily obce často svého práva a žádaly dotace od zemí nebo státu, protože obce z vlastních zdrojů nemohly takovou sumu

²⁴⁵ Viz Joachim Václav, *Jak hospodaří obec*, Státní nakladatelství, Praha 1922, str. 8.

²⁴⁶ Viz Randa Antonín, *Právo vlastnické dle rakouského práva*, Akademie pro vědy, slovesnost a umění, Praha 1922, str. 20 – 21.

²⁴⁷ Viz § 28 bod 10 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

shromáždit.²⁴⁸ Země přispívaly obcím především na provoz menšinových a středních škol formou náhrady 50% nákladů. K získání této náhrady musela obec podat písemnou žádost zemskému výboru. Na základě novely školského zákona, která byla přijata v roce 1899 mohla obec požádat o zemský finanční příspěvek též při stavbě škol. Tyto peníze měly podobu buď nevratné podpory, zúročitelné anebo nezúročitelné zálohy a nesměly přesahovat 40 000 Korun.²⁴⁹ Český zemský sněm poskytl v době 1869 – 1878 1 293 732 zlatých na české a 1 343 844 zlatých na německé obecní školy. V letech 1878 – 1888 dal 1 697 406 zlatých na české a 1 038 378 zlatých na německé obecní školy. Postupný, poměrně razantní, nárůst výdajů na obecní školství byl spojen s celkovým zvyšováním školských výdajů zemí. V Čechách kupř. dosahovaly částky zemského sněmu plynoucí do školství v r. 1884 6 771 796 Korun (z toho 634 000 K na stavbu nových škol), v r. 1894 12 892 782 K (include 1 milion K na stavbu nových škol) a v r. 1904 36 440 695 K (částka zahrnuje i 1 104 000 na další školskou výstavbu).²⁵⁰ V některých menších obcích využili možnosti zatížit uživatele statku poplatkem právě za účelem, aby spolufinancovali provoz obecních škol. Rozmach zdravého českého národního sebevědomí se projevil v jasně patrné ochotě při dotacích omezit dosud převažující preferenci vytváření škol s výukou v německém jazyce i v českém prostředí.²⁵¹ Při srovnání s celkovými výdaji lze vysledovat, že rostlo obecní samofinancování zřizování obecních škol, zatímco zemské dotace spíše stagnovaly. Tak rozsáhlou a pro národní vzdělanost jistě chvályhodnou aktivitu si obce dovolily ze dvou hlavních důvodů. Pragmatickým důvodem byl dostatek financí, nashromážděných v obecních pokladnách od roku 1848. Druhou příčinou byl nárůst českého vlasteneckého a kulturního uvědomění na komunální úrovni.

²⁴⁸ Viz Urban Otto, *Česká společnost, 1848 – 1918*, Svoboda, Praha 1982, str. 361 a 362.

²⁴⁹ Viz Tobolka Zdeněk, *Politické vědy československého národa od r. 1848 až do dnešní doby*, díl díl III. část 2. 1891-1914, *Československý kompas*, Praha 1936, str. 255.

²⁵⁰ Malý Karel, *Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915*, in: *Die Verwaltung, die Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft*, 19, Berlin 1986, str. 384.

²⁵¹ Viz Žalud Josef, citované dílo, str. 345.

Obecní majetková samospráva získala nepominutelný význam pro český národní růst v oblasti kultury, školství apod. Mít svou vlastní školu se stalo v českých obcích otázkou cti, hrdosti a důkazem správného vedení ekonomiky. Vytvoření příznivých podmínek pro lepší vzdělání se stalo jednou ze skutečných priorit, na nichž se realizovala angažovanost nejen politických reprezentantů. Školy ve vlastnictví obcí byly v některých případech subvencovány státem. O tom, zda tomu tak bude, rozhodovalo případ od případu na základě žádosti ministerstvo kultu a vyučování.²⁵²

Komponentem obecního majetku byla také řada tzv. obecní fundací. Jednalo se o nadání, jejichž majetek byl zapisován v pozemkových knihách jako majetek obcí. Stalo se tak na základě výnosu č. 1841 z 4. února 1871. Od té chvíle tyto nadace, dosud (rozuměj mezi lety 1849 – 1871) spravované okresními politickými úřady, připadly obci. Orgánem, který dohlížel na jejich hospodaření, bylo obecní představenstvo. Obecní výbor byl podle § 41 výnosu kontrolorem, jemu odpovědné osoby, každý rok skládaly účty. Okresní zastupitelstvo nadále jen v rámci své kompetence podle §§ 96 – 97 výnosu dohlíželo na to, aby nadační jmění zůstalo neztenceno. Na rozdíl od ústavů, nadace při osadním rozdělení obce zůstávaly na základě § 114 výnosu místní části. Obecních i osadních nadání byla celá řada.²⁵³

Kapitál představoval další výraznou složku obecního majetku. Používal se při koupi nemovitostí, úhradě funkcí obce apod.²⁵⁴ Finance přicházely do obecní pokladny z několika základních zdrojů. Jednak šlo o výnosy z obecního majetku, především z jmění, například z pronájmů nemovitostí, propůjčování honebního či rybářského práva, z pronájmů nemovitostí, dále o cené papíry nebo vklady na účtech soukromých i veřejných a jednalo se také o čistý zisk obecních podniků tam, kde byly zřízeny a prosperovaly. Při ukládání kapitálu, byla specifická situace u okresních hospodářských záložen, ty byly upraveny

²⁵² Viz Tobolka Zdeněk, Politické vědy československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl III. část 1. 1879 – 1891, Československý kompas, Praha 1934, str. 87 – 94.

²⁵³ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3209. č.j. 17 403, 30 764, 10 350 atd. atd., karton 413.

²⁵⁴ Viz Schwarz František, citované dílo, str. 798.

zákony č. 56/1896 z.z. a u úvěrních občanských společenstev, upravených zákonem č. 73/1873 ř.z.

V případě kapitálu, který patřil do kmenového jmění obce, což byla jeho drtivá většina, původně okresní zastupitelstvo v rámci dohledu nad nakládáním s komunálním jměním, muselo dát souhlas ke každému jednotlivému uložení u dvou výše jmenovaných typů finančních ústavů, protože úřady neměly k okresním hospodářským záložnám a úvěrním občanským společenstvům takovou důvěru jako k celostátním či zemským bankovním domům. Existovala zde obava z přílišné rizikovosti případných fiskálních operací těchto subjektů, které by se v takovém případě negativně dotkly vkladů. Teprve roku 1909 umožnil zemský výbor všeobecně vklad u těchto subjektů ovšem s výslovnou podmínkou, že o vkladu v takovém případě musí vždy rozhodnout obecní výbor, neboť nejde o běžnou ekonomickou operaci.²⁵⁵

Vlastní zdroje, jež měly samosprávy k dispozici, však v praxi většinou sotva pokrývaly základní potřeby. Příjmy se sice zvyšovaly, ale zároveň rostly i výdaje. Pro zajištění nutných investic se proto představitelé samospráv museli poohlédnout po únosných půjčkách. Což byl běžný způsob financování obcí, používaný již v minulosti, peněz bylo ovšem zapotřebí oproti minulosti více, neboť modernizace a další související výdaje nebyly levné. Běžné půjčky nedostačovaly a bylo nutné využívat rozsáhlejší úvěry, které poskytovaly zejména banky. Ústavem, který byl předurčen k úvěrování samospráv v obecní, okresní i zemské rovině, byla Zemská banka království Českého v Praze, založená v roce 1889, která měla veřejnoprávní charakter a jejím garantem byla Země česká. Byla založena v době nedostatku dostupného dlouhodobého úvěru, jehož naléhavá potřeba vyplývala z aktivit teritoriální samosprávy i objektivních požadavků obyvatelstva země na zlepšení životních podmínek. Její zřízení českým zemským sněmem bylo výrazem vzrůstajícího sebevědomí samosprávných orgánů, a jak se ukázalo, i významným činem pro budoucnost. Působení banky bylo zaměřeno na

²⁵⁵ Viz rozhodnutí Zemského výboru v NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1 – 4/7, Inv. č. 3199, č.j. 94 880, karton 397.

finanční podporu obecních a okresních samospráv, melioračních družstev, železničních projektů i dalších veřejných akcí. Komunální zápůjčky obcím, okresům i Zemi české jako hlavní směr působnosti prošly nebývalým rozvojem. Za prvních deset let činnosti poskytla na komunální úvěry 186 milionů zlatých a do roku 1938 dosáhly tyto zápůjčky cca 2,8 miliardy Kč.²⁵⁶ Při povolovacím řízení komunálních úvěrů byl používán standardní postup. Příslušná samospráva podala Zemské bance žádost, v níž uvedla výši požadované zápůjčky, její účel, způsob a dobu umořování, hospodářské poměry okresu, města či obce, počet obyvatel, údaje o pozemkovém majetku, průmyslových závodech a živnostech, výkazy o přímých daních, inventář jmění, rozpočty na jednotlivá léta, dluhy apod. V případě, že obec či okres nabízely jako zástavu nemovitosti, musely ještě předložit výtahy z pozemkových knih, přehled činžovních výnosů, případně nájemného.²⁵⁷ Žádosti do 100 000 zlatých, resp. 200 000 korun rozhodovalo vedení banky a nad tuto kvótu zemský výbor. Na základě povolení úvěru vydávala Zemská banka až do jeho výše 4%, resp. 4,5% (a od roku 1934 i 5%) komunální dluhopisy se splatností padesát, případně sedmdesát osm let.²⁵⁸ Navíc Zemská banka vyžadovala 1/3% příspěvek správní a 6% úrok s prodlení, pokud samosprávný celek včas a řádně nevyrovnal závazek.²⁵⁹ Pro srovnání například Obecní spořitelna v Roudnici naproti tomu půjčovala na 5% úrok bez dalšího.²⁶⁰

V letech 1890–1900 Zemská banka celkově povolila 1595 komunálních úvěrů v úhrnné výši 99,5 milionu zlatých.²⁶¹ Vedle půjček používaly obecní

²⁵⁶ Viz Novotný Jiří, Šouša Jiří, Samospráva a české banky druhé poloviny 19. a první poloviny 20. století, v tisku, str. 4.

²⁵⁷ Podmínky komunálního úvěru byly specifikovány ve Stanovách Zemské banky, str. 7–9 a v Jednacím řádu Zemské banky, str. 63–72.

²⁵⁸ Josef Kašpar, Československé bursovní papíry. Příručka pro kapitalisty a bursovní interesenty 1935–1936, roč. XI., Praha 1935, str. 59–61.

²⁵⁹ Viz NA, Zemský výbor, IČ 3227, karton 662, č.j. 9071, 146750, 21839, 143878, 134200 aj.

²⁶⁰ Viz NA, Zemský výbor 1874–1928, Sign. XIX, IČ 3227, karton 662, č.j. 134200

²⁶¹ Archiv ČOB, ZB, sign. A-I, Výroční zprávy Zemské banky 1890–1900 karton 12. Převzato z Novotný Jiří, Šouša Jiří, Samospráva a české banky druhé poloviny 19. a první poloviny 20. století, v tisku, str. 6.

samosprávy také další běžný prostředek získání mimořádných příjmů, totiž komunální dluhopisy. Komunální dluhopisy však byly nástrojem poněkud novějšího data. První takové cenné papíry byly poprvé doložitelně vydány až v roce 1891.

Obce měly ovšem ještě jiný okruh příjmů. Jednalo se o peníze plynoucí z uložených pokut, z řízení, v němž obecní orgány vydávaly nějaká rozhodnutí a také o výnosy z místních plateb a dávek, tj. podle dnešní právní terminologie z místních poplatků. Tato množina výnosů se zvýšila zvláště po roce 1899, kdy zemský zákon č. 97/1899 z.z. všeobecně povolil na území Čech ukládání místních poplatků. Do té doby potřebovala totiž obec, pokud chtěla získat oprávnění uvalovat na svém území některý typ anebo více typů těchto poplatků, vždy souhlas zemského sněmu poskytnutý formou speciálního právního předpisu pro daný konkrétní případ. Například zákon č. 22/1888 z.z. z 9. března povoloval v Plzni dávku z nájemného. Odůvodněno bylo její uložení potřebou financování stavby vodovodu ve městě a snahou o jeho úhradu z obecních prostředků bez nutnosti půjčky. Souhlas nebyl nutný k dávkám, které vybírala před účinností obecního zákona.²⁶² Administrativní i jiná analýza s tím spojená zřejmě dříve mnoho obcí od podobných nápadů odradila. Příčinou přijetí zákona z roku 1899 byla snaha o zvýšení finančních schopností obcí jako součásti reformy k růstu ekonomické produktivity celé české země. Prvními místními poplatky byly dávka ze zábav a dávka z přírůstku hodnoty nemovitostí, brzy následovaly: poplatek ze psů²⁶³, poplatek za obecní služby, dávky stavební, zdravotnické, hřbitovné a další poplatky.²⁶⁴ O vybírání místních poplatků měla každá obec podle svého konkrétního případu vydat podle § 89 zákona č. 7/1864 z.z. bližší pravidla.

²⁶² Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 100.

²⁶³ Od roku 1873 byla pro dávku ze psů stanovena horní mez ve výši dvou až čtyř zlatých podle usnesení obce. Viz Popelka František Ladislav, Účetnictví samosprávy obecní, Nakladatelství F. Popelky, Praha 1891, str 10 – 11.

²⁶⁴ K místním dávkám viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 101 – 110.

Shodně s obdobím 1848 – 1860 mohly i podle právní úpravy platné po roce 1862, resp. 1864 obce ukládat obecní přirážky k celostátním daním, jestliže při použití všech ostatních zdrojů hrozilo, že nebudou schopny finančně zajistit plnění svých funkcí.²⁶⁵ Celostátními daněmi k nimž se přirážky ukládaly byly v letech 1862/1864 – 1895 především daně přímé. Jednalo se o daň gruntovní podle zákona č. 49/1881 ř.z. o dani pozemkové, dále šlo o daně domovní a činžovní podle zákona č. 17/1882 ř.z. o dani z budov, také živnostenskou a daň z příjmu (výdělkovou) podle zákona č. 220/1896 ř.z. o úpravě přímých daní osobních. Nepřímou daní k níž se připojovaly přirážky byla hlavně daň z potravin.²⁶⁶ Objektivně právním základem k oprávnění zavést přirážky byly § 79 a následující zákona č.7/1864 z.z. českého obecního zřízení, u přirážky k potravní dani ve spojení s článkem 16 rámcového říšského zákona. Přirážky k ní tvořily většinu přirážkových příjmů obce v letech 1895 – 1918. K vybírání přirážek nad 15% daně bylo zapotřebí povolení okresního výboru. Zavedení přirážek přesahujících 40% daně přímé nebo 20% daně z potravin byl nutný souhlas zemského výboru.²⁶⁷ Tam, kde se obec členila na osady s vlastním jménem, mohly být vedle obecních přirážek vybírány ještě přirážky osadní.²⁶⁸ Spolu s neustálým růstem výdajů obcí, rostl i počet obcí ukládajících přirážky. Z původně výjimečného prostředí se stával jeden z nejdůležitějších zdrojů obecních příjmů. Zatímco ještě v roce 1874, tedy v době hospodářské stagnace měst a vsí, bylo bez přirážek 40,5 % českých obcí, v roce 1911 to bylo již jen 18,7% obcí.²⁶⁹ Průměrná výše procentní sazby přirážek dosáhla podle akt ministerstva financí například v roce 1862 jen 8,7%, v roce 1880 21%, v roce 1891 24,4% a v roce 1908 dokonce 33,9% státní

²⁶⁵ Viz článek 15 říšského obecního zákona č. 18/1862 ř.z.

²⁶⁶ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6/3/1, Inv. č. 3217, č.j. 16 739, karton 469. Též viz Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 215.

²⁶⁷ Viz § 87 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

²⁶⁸ Tak tomu bylo např. v Kopistech, kde osadní přirážky dosahovaly oné magické hranice 15%. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. 37/2236, Inv. č. 3317, č.j.15 908, karton 880.

²⁶⁹ Viz Oberschall Albín, Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912, Bursík & Kohout, Praha 1938, str. 25.

daně.²⁷⁰ V praxi mohlo zavádění přírážek způsobovat i různé pře. Například v Kostomlatech byly zavedeny obecní přírážky za účelem v rozpočtu uvedené obecní stavby, kterou obec nemohla z jiných zdrojů uhradit. Většinu přírážek platil místní velkostatkář-nekatolík, aniž by protestoval. Onou obecní stavbou však byla katolická kaple, což v rozpočtu uvedeno nebylo. Jakmile se to velkostatkář dozvěděl, dožadoval se vrácení peněz. Tento spor se táhl řadu let a byl vyřešen až po vzniku republiky ve dvacátých letech Nejvyšším správním soudem.²⁷¹

Z dochovaných statistik vyplývá, že ve letech 1. světové války došlo v negativním trendu obcí zavádějících přírážky celkově ke stagnaci, ovšem zvedala se výše přírážek tam, kde již byly zavedeny, i když zdaleka ne tak rychlým tempem, jako tomu bylo v letech předcházejících.²⁷² Důvodem byla snížená aktivita obcí, a tím i snížené výdaje, a také to, že města, jež nezavedla přírážky do roku 1914 zůstala natolik bohatá, že je nemusela zavádět ani později. Za zajímavý jev lze považovat skutečnost, že původně přírážky nemuseli platit duchovní a úředníci, v době krize obecního hospodaření, tzn. na sklonku 19. století, jim bylo toto privilegium odňato.²⁷³

Zvláštní součástí obecního jmění byly hřbitovy. Pod tímto termínem je krom hřbitovů nutno vidět ještě krypty, umrlčí komory (historický termín pro márnice), mrchoviště, tedy místa kam se pohřbívala zvířata a rasovny. Oproti ostatnímu majetku byly hřbitovy zahrnovány do oblasti samosprávy v souvislosti s věcmi zdravotní policie, tj. zdravotnictví podle § 28 bod 5 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení. Vedle obecního zřízení se na ně proto vztahoval i zákon z 30. dubna 1870 č. 68/1870 ř.z. o organizaci veřejného zdravotnictví, který nahradil dvorský dekret č. 12 427 z roku 1845.

²⁷⁰ Viz Fux Boleslav, Wichta Eduard, Samosprávné finance, Orbis, Praha 1932, str. 17 a Klabouch Jiří, cit. dílo, str. 118 – 151.

²⁷¹ Viz Joachim Václav, Jak hospodaří obec, Státní nakladatelství, Praha 1922, str. 22 an.

²⁷² Podrobné tabulky srovnávající počet obcí bez přírážek a procentuální výši přírážek ve válečném období se zaměřením na léta 1914 a 1918 viz Fux Boleslav, Wichta Eduard, citované dílo, str. 18. O zvyšování horních hranic procentní sazby přírážek viz též NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV 1, Inv. č. 611, č.j. 403, karton 138.

²⁷³ Viz Pražák Jiří, citované dílo, str. 18.

Obec měla povinnost hřbitovy zřizovat, spravovat, zachovávat a dohlížet na ně.²⁷⁴ Dělili se přitom hřbitovy obecní, které byly označovány za běžné a hřbitovy náboženské. Náboženské hřbitovy byly hřbitovy, které sice obec spravovala, především dohlížela na péči o ně a na pořádek, ale jež patřily konkrétní církvi, resp. kostelu jako církevní právnické osobě²⁷⁵ a mohli na nich být pohřbívání pouze příslušníci této církve. Většina klíčových hřbitovů se na základě zákona č. 68/1870 ř.z. tak stala obecním jměním a další následovaly. Dochovaná judikatura z doby 1870 – 1918 dobře vystihuje trendy ve vlastnictví ke hřbitovům.²⁷⁶ Ze soudních rozhodnutí například vyplývá, že ještě v roce 1878 když obec rozšířila ze svých prostředků na žádost církve v rámci výkonu správy náboženský hřbitov, zůstával včetně rozšíření přesto majetkem církve. O dvanáct let později však již rozšíření bylo majetkem obce. Jiným příkladem byl přechod církevního hřbitova na obec, který podle judikatury v roce 1882 byl přípustný pouze na základě písemné smlouvy, zatímco po několika letech obce přebíraly běžně hřbitovy, kde byli pochováni lidé bez ohledu na vyznání a rovněž ty, u nichž nebyla církev schopná zajistit dostatečnou péči. Jak ukazují strany soudních sporů, nemuselo to již být ani s mlčenlivým souhlasem církve, protože veřejný zájem o zdraví měl přednost před soukromoprávními nároky. V sedmdesátých letech se dále výrazněji rozšiřovala rozloha obecních hřbitovů, neboť staré přestaly vyhovovat nedostatečnou rozlohou i pro zdraví lidí nebezpečnou polohou u kostelů, tj. v centrech obcí. Výnos ministerstva vnitra č. 18 371 z 12. prosince 1874 proto rozhodl o jejich přemístování na okraje měst. Ve stejném roce výnos ministerstva kultu a vyučování č. 14 903 z 22. května 1874 určil náboženské hřbitovy za výjimku z jinak obecních hřbitovů, provedl výklad pojmů a konkretizaci zákona ohledně hřbitovní problematiky a jednoznačně zakotvil trend vlastnictví k hřbitovům. Za

²⁷⁴ Viz § 28 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení ve spojení s § 3 písm. d), f) zákona č. 68/1870 ř.z.

²⁷⁵ Podle tradice konfesního práva je vlastníkem nemovitostí a majetku nikoliv církev jako celek, ale její právnické osoby, často kostely.

²⁷⁶ Příkladem řadu soudních rozhodnutí o otázkách hřbitovů lze nalézt v Macenauer Josef, citované dílo, str. 115 – 116 a 572 – 573.

náboženské hřbitovy, tj. hřbitovy ve vlastnictví kostela měly být nadále považovány jen ty, u nichž byl jako vlastník zapsán příslušný kostel či kostelní osada.²⁷⁷

Obecní statek byl § 70 českého obecního zřízení definován jako obecní pozemky, kterými obec nemůže volně disponovat, jichž užívají osoby v roce 1864 podle daného obyčeje v rozsahu nezbytném pro potřeby domu a statku a jejichž přebytky plynou do obecní pokladny. Nešlo však jen o pozemky, ale také o další nemovitosti jako byly lesy, kde užitek bylo hlavně oprávnění kácet v něm, dále lomy, rašeliniště, hliniště aj.²⁷⁸ Nezastupitelnou roli při vymezování a upřesňování obecního statku i při řešení sporných otázek, jež se jej týkaly, sehrála v období 1864 – 1918 soudní interpretace.²⁷⁹

Osoby oprávněné užívat obecní statek se nazývaly v právních předpisech a v individuálních právních aktech podílníci, v literatuře se častěji používal starší termín rustikalisté. Na základě § 77 českého zemského obecního zřízení měli povinnost se podílet na financování obecního statku, který užívali. Kritériem výše této spoluúčasti byla míra účastenství.²⁸⁰ Nárok těchto uživatelů vznikl shodně s předchozím obdobím, tedy vyplýval z dosavadního obyčeje, jemuž nikdo neodporuje, jestliže uživatelé byli držiteli oprávněnými. Obyčej museli svědectvím potvrdit pamětníci. Existence obecního statku naproti tomu nezávisela na právním titulu, na základě kterého statek, resp. užívací právo k určitému majetku obce, vzniklo. Uživatelé museli užívání vykonávat bezprostředně sami či prostřednictvím členů své domácnosti, což ovšem bylo rovněž považováno za užívání bezprostřední. Často to samozřejmě nebylo dodržováno a uživatelé dávali statky do „podnájmu“. Judikatura rovněž rozhodla, že jakákoliv změna ve způsobu vzdělávání nemovitosti je porušením obyčeje jako právního základu užívání a znamená

²⁷⁷ Viz Svatoš Ludvík, O hřbitovech a pohřbívání, In: Československá samospráva, ročník 5, číslo 1-2, Československá obec samosprávná, Praha 1928, str. 42.

²⁷⁸ Viz Sedláček Jaromír, Zrušení obecního velkostatku a správa obecních pozemků v Čechách a na Moravě, Vydavatelské družstvo Moravsko-slezské revue, Brno, 1919, str. 10.

²⁷⁹ Řada důležitých obsahů judikátů je obsažena v Fiedler František, citované dílo, str. 26 – 29.

²⁸⁰ Viz §§ 77 – 78 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

proto zánik užívacího práva. Výjimku představovala transformace pastvin na ornou půdou. Ta byla chápána za natolik výrazné zlepšení, že užívací právo v tomto případě přetrvávalo, ovšem obec ho mohla zatížit úplatou.²⁸¹

Největší složku obecního statku v letech 1864 – 1918 tvořily pole, zahrady a stavení, které rustikalisté buď užívali sami anebo je pronajímali, dále pastviny, kde se buď pásli dobytek uživatelů či zde nechali pást dobytek domkařů za dávku a lesy. U obecního statku pokračovala tendence přetrvávající z předcházejícího období 1848 – 1860, tj. snaha o jeho transformaci buď na obecní jmění, to bylo typičtější ve městech nebo o přechod do soukromých rukou, což převažovalo na venkově. V roce 1864 přestala být rozparcelovaná usedlost obecním statkem a přešla do obecního jmění. Opačný důsledek umožnily naopak paragrafy zákona č. 79/1868 z.z. o volné dělitelnosti selských dvorů. Zakryly předchozí nezákonné operace s majetkem a z dosavadních uživatelů mnohdy udělaly vlastníky.²⁸² Ve městech zůstal obecní statek ve větším měřítku pouze v Poličce, Prachaticích, v Novém Bydžově, Písku, v Mostě, Kašperských Horách a v Rožďalovicích.²⁸³ U těchto měst zjišťování skutečného stavu obecního statku ztěžovala nepříliš jasná terminologie. Používal se pro něj termín městská kasa, resp. část městské kasy, z níž plyne určitým osobám užívání. To vedlo k zaměňování obecního statku se jměním fondovým, které bylo upraveno v § 75 českého obecního zřízení a se jměním osadním zakotveným § 107 českého obecního zřízení. Velký význam při nejasnostech měl výklad judikatury.²⁸⁴

O transformaci obecního statku na obecní jmění měli zájem především velkostatkáři a nejmovitější občané, kteří se snažili, aby se ho využilo k hrazení výloh obce a oni tak nemuseli platit přírážky k daním. Starousedlíci, sedláci z nichž mnozí byli uživateli obecních statků naopak usilovali o privatizaci do vlastních rukou, aby si právně zařídili jistotu, že o statky nepřijdou. Většina

²⁸¹ Viz Pražák Jiří, citované dílo, str. 371.

²⁸² Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 117.

²⁸³ Viz Fiedler František, O obecním statku, Bursík a Kohout, Praha 1889, str. 5.

²⁸⁴ Viz Tamtéž, str. 26.

venkovského lidu jako byli domkáři, bezzemci apod. měla zájem, aby je starousedlíci pustili na obecní statky na klesší, na pastvu jejich dobytka aj. V těch vsích, kde nebyl v komunikaci mezi domkáři a starousedlíky problém, stáli chudí rolníci na straně starousedlíků. Většinou tomu tak ale nebylo, protože taková praxe by byla protizákonná a domkáři proto podporovali přeměnu obecního statku na obecní jmění, které pak mohli užívat.²⁸⁵ Nejčastější formu převodu obecního statku do soukromého vlastnictví jednotlivců v 60. až 90. letech 19. století představovala narovnání mezi obcí a uživateli obecních statků. Ve stejných letech rovněž na základě narovnání a dále cestou rozsudků i agrárních operací podle zákona č. 31/1884 ř.z. přešla řada obecních statků do vlastnictví určitých skupin lidí, tzv. singularistů obce. Tzn. osob, které nemusely mít občanství obce, ale měly různá oprávnění na základě svého majetku. Singularisty se zabývaly paragrafy 825 – 858 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811. Po roce 1890 došlo ke stabilizaci a konzervování situace a v následujících letech až do roku 1918 se rozsah obecního statku již výrazněji nezměnil. Tím, že obecní statek přetrvával, pokračovaly o něj majetkové spory, i když zmizely, zvláště v době organického absolutismu časté, vysloveně protiprávní spory i jejich řešení.²⁸⁶

Určitý úpadek obecního majetku po roce 1890 se projevil i v oblasti obecního statku. Zemský výbor, zvláště jeho česká část, si přetrvávající problém obecního statku, kde navíc řada záležitostí závisela již poněkud ahistoricky na obyčejích a pamětnících, připravil v roce 1888 osnovu zákona o této otázce. Osnova se skládala ze tří částí. První část zahrnující paragrafy 1 – 25 vyjasňovala vzájemná práva a povinnosti oprávněných občanů a obce, obsahovala definice užívaných pojmů a posilovala postavení obce jako celé spopolitosti proti oprávněným uživatelům a poživatelům obecního statku. Druhá část v §§ 26 – 38 se týkala listiny o obecním statku a třetí část, tj. §§ 39 až 70 osnovy upravovaly výkup obecního statku obcí. Osnova obsahovala

²⁸⁵ Viz Tamtéž, str. 6.

²⁸⁶ Zvláštní vědeckou studii by si zaslouhoval vztah německých živnostníků a českých sedláků při sporech o obecní statek v pohraničních oblastech. Pro tuto práci jde však jen o jev okrajový.

tedy řadu novinek: 1) V § 1 přesněji definovala statek, jeho účel i rozsah užívání. Obecním statkem návrh rozuměl obecní nemovitosti, z nichž berou užitek určití občané anebo skupiny občanů a který slouží k uhrazení hospodářských potřeb majitelů oprávněných usedlostí a zbytek pak k uhrazení obecních potřeb. 2) Okresním výborem se schválením Zemského výboru měla být zřízena tzv. listina o veřejném statku, která by odstranila nedostatek, že obecní statek kvůli svému veřejnému charakteru nebyl veden v pozemkových knihách. Listina měla obsahovat určení, které nemovitosti jsou obecními statky včetně potřebných identifikačních údajů o nich. Dále se do ní mělo zaznamenávat, které usedlosti jsou oprávněny k užívání a §§ 4 – 13 osnovy vymezovaly míru užitků, jež se měla rovněž do listiny uvést. 3) Uživatelé byli v návrhu nazýváni podílníci a neměli nadále disponovat obecním statkem, krom oněch užitků, nepřesahujících potřeby domácnosti, aby statek příliš brzy nevyčerpali. § 21 navíc umožňoval, aby v naléhavých mimořádných případech vysokých vydání obce směřovaly všechny užítky bez rozdílu do městské či vesnické pokladny a ukládal přitěžující povinnosti oprávněným. 5) Ústupkem vůči uživatelům byla možnost §§ 15 – 18 a §§ 57 – 65 navržená možnost převodu či přechodu obecního statku, resp. jeho užívání, ovšem pouze při převodu usedlosti za cenu pětadvacetinásobku ročního výtěžku statku. Při rozkouskování usedlosti na dva až tři díly přetrvávalo užívací právo u všech. Při rozdělení na čtyři a více dílů se však již obecní statek ex lege měl stát komunálním jměním. 6) Osnova také v § 23 dávala obci právo přesně stanoveným postupem, upraveným v §§ 39 – 56 užívací právo bezpodmínečně vykoupit ovšem oprávněným tím nesměla být způsobena nemožnost dosavadního hospodaření. 7) V paragrafech 3, 16 až 20 a 25 byly stanoveny možnosti, kdy v některých konkrétních případech lze práva uživatelů obecního statku zcela zrušit. Nakonec měla listina zakotvit též jaké povinnosti jsou s užíváním spojeny.²⁸⁷

Pečlivě připravená osnova byla blokována německým odborem zemědělské rady, naproti tomu Češi se k návrhu postavili konstruktivně a

²⁸⁷ Pojednávána osnova je přílohou Fiedlerova citovaného díla.

osnova byla výrazně připomínkována Českým odborem zemědělské rady Království českého, v jehož čele stáli praktik A. Prokůpek²⁸⁸ a známý odborník na otázky obecního majetku F. Fiedler.²⁸⁹ Ti navrhovali schválit pouze první část znění návrhu, druhé části věnující se přezkoumávání skutečného právního stavu statku vytýkali, že povede ke svárům a finanční nákladnosti na administrativu. Čeští představitelé zemědělské rady prozíravě vnímali nebezpečí neschválení osnovy vlivem různých zájmových uskupení a snažili se tomu předejít tím, že požádali, aby se druhá část navrženého textu vypustila. Třetí části osnovy vytýkal český odbor zemědělské rady bezdůvodné rozlišování polí a jiných druhů pozemků v případě výkupu statku. I tuto část navrhoval český odbor zrušit. Zemský výbor sledoval za cíl nejen naplnit ve sféře samosprávného majetku princip právní jistoty, překonat pozůstatky feudalismu a provést důvodnou nápravu škod, které obec utrpěla především v období neoabsolutismu ze strany starousedlíků podporovaných tehdejšími obecními zastupitelství i nadřízenými orgány, nýbrž taktéž chtěl ekonomicky posílit obce a učinit je tak efektivnějšími k plnění jejich veřejnoprávních funkcí. To se projevilo mimo jiné i v úseku návrhu, který zakotvoval jako prvotní zásadu transformaci obecního statku v neomezené kmenové jmění. Za argument sloužil zemskému výboru veřejný zájem veškeré komunální pospolitosti, jenž stál při vážení nad zájmem relativně početně mnohem slabší třídy dosavadních uživatelů statku. Zástupci českého odboru české zemědělské rady naproti tomu byli členy této skupiny sedláků a doporučovali postup spočívající v přednostním výkupu obecního statku do vlastnictví dosavadními oprávněnými osobami. Svůj postoj odůvodňovali čeští sedláci zájmem společnosti na tom, aby nedocházelo k masivnímu odchodu venkovského obyvatelstva do měst, neboť důsledkem byla rekultivace pozemků, potravinářská nesoběstačnost a nárůst kriminality ve městech. V přednostním prodeji obecního statku viděli cestu, kterou by se takovému odlivu populace

²⁸⁸ Zajímavé osobnosti A. Prokůpka se věnoval Jiří Šouša ve své stati Dvě generace představitelů agrárního hnutí – Jan Antonín a Adolf Prokůpkové, In: Politická a stavovská zemědělská hnutí ve 20. století, Studie slováckého muzea, Uherské Hradiště 2000, str. 180 – 192.

²⁸⁹ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 59 293, karton 666.

předejít.²⁹⁰ Osnova sice byla předložena českému zemskému sněmu, ale nakonec byla smetena ze stolu a obecní statek zůstal do roku 1918/1919 ve stavu, v jakém byl,²⁹¹ tj. ve stavu feudálního přežitku, který byl zneužíván k neoprávněnému sebeobohacení, ale který také mnohdy zatěžoval peněženky sedláků. Jako takový ztratil opodstatnění i podporu a nakonec zákon č. 421/1919 Sb. přeměnil za všeobecného souhlasu obecní statek na kmenové obecní jmění.²⁹²

Součástí obecního majetku byly jako veřejný statek, tzn. věci veřejného užívání také obecní silnice a cesty, které § 4 zákona č. 46/1864 z.z. – silničního zákona vymezil jako ty silnice a cesty, které nejsou ani zemské, ani okresní, ani nepatří soukromému vlastníkovi. Vedle silničního zákona se komunálními silnicemi zabývalo ve svých ustanoveních též české obecní zřízení, zákon č. 41/1866 z.z. o správě erárních silnic a zákon č. 38/1877 z.z. o zakládání a spravování silnic a cest. Obec byla ze zákona²⁹³ povinna stavět a udržovat obecní silnice, stezky a cesty. O stavbě a údržbě rozhodoval obecní výbor²⁹⁴, pokud na základě slučovací smlouvy údržba silnic a cest přináležela osadě, sledovalo činnost osadních orgánů v tomto směru obecní představenstvo.²⁹⁵ Majetek obce se někdy rozšiřoval také tím, že při nejasnostech okolo vlastnictví cest přijímaly obecní výbory usnesení, že takové cesty jsou jejich.

²⁹⁰ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 10 046, karton 666.

²⁹¹ Klíčovou roli pro tento stav hrály přitom starobylé zvyklosti a dekrety. Jako příklad toho je možné uvést rozhodnutí c.k. správního soudu z května 1910 v příčině přiznání požitčného práva usedlosti č.p. 10 v obci Mrtníky, že příslušná fyzická osoba dožadující se pokračování oprávnění k užívání, tj. trvání existence tohoto majetku v podobě obecního statku, ztratila nárok, protože u uvedeného obytného a hospodářského stavení zbylo jenom sedm korců pozemků a v Mrtníkách panuje obyčej, že pro požitčné právo k obecnímu majetku je nezbytnou podmínkou, aby tvořilo hospodářský celek a podle dvorských dekretů z 12.10.1771, z 18.5.1786 a 16.6.1787 selská hospodářská výměra neměla mít pod 40 měr, kterou sice úřad mohl snížit, ale ne tak, aby byla ohrožena služebnost přípřeží, což u sedmi korců bylo. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 97 978, karton 666.

²⁹² Viz Sedláček Jaromír, Zrušení obecního velkostatku a správa obecních pozemků v Čechách a na Moravě, Vydavatelské družstvo Moravsko-slezské revue, Brno, 1919, str. 4 – 5.

²⁹³ Např. viz § 12 silničního zákona č. 46/1864 z.z.

²⁹⁴ Viz §§ 28 a 35 zákona č. 41/1866 z.z. o správě erárních silnic ve spojení s §14 silničního zákona č. 46/1864 z.z.

²⁹⁵ Viz § 78 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

Pokud neprotestovaly nadřízené subjekty (země aj.) či nadřízené orgány, zůstávaly tyto cesty a silnice obcím.²⁹⁶

Stejně jako v řadě jiných věci i v otázce organizačního zajištění záležitostí komunálního majetku se v podstatě navazovalo na úpravu stadionovskou, na rozdíl od ní však byly vyhlášené zásady a principy uvedeny skutečně v život a moderněji legislativně zpracovány. V šedesátých letech devatenáctého století se tak dotváří organizační struktura pro rozhodování v majetkových záležitostech, která přetrvala po zbytek následující pojednávaného období. Na základě ustanovení obecních zákoníků z let 1862 a 1864 se změnila používaná terminologie. Obecní představenstvo, ve městech pojmenované městská rada, v jejímž čele stál starosta, mělo, tak jako dříve, na starost běžnou správu majetku z důvodu, že se jednalo o výkonný orgán v samostatné působnosti.²⁹⁷ Starosta přitom měl velmi vlivné postavení a hrál klíčovou úlohu při činnosti rady.²⁹⁸ Starosta ručil dokonce za obecní jmění, jehož prokázané ztráty mu mohly být dány k úhradě.²⁹⁹ To, co přesahovalo běžnou správu podléhalo obecnímu výboru. Obecní výbor měl jediné moc usnášecí a dozorovou.³⁰⁰ V oblasti hospodaření rozhodoval o kmenovém jmění obce a o obecním statku, o jejich užívání, spravoval je.³⁰¹ Do jeho kompetence spadal i dozor nad aktivitami rady v majetkové oblasti. Problém představoval vymezení toho, co to vlastně běžná správa je, co vše do ní spadá. Nejednou musely pozitivní i negativní kompetenční spory řešit

²⁹⁶ Viz Žalud Josef, citované dílo, str. 379 – 381.

²⁹⁷ Viz § 41 zákona č. 7/1864 z.z.

²⁹⁸ Podle §§ 31, 41, 57 a dalších zákona č. 7/1864 z.z. starostovi, jako rozhodné osobě v radě, příslušelo v mezích usnesení obecního výboru spravovat obecní jmění, ústavy, dohlížet na zachovávání obecního statku, na jeho užívání aj.

²⁹⁹ Viz § 66 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

³⁰⁰ Viz článek 12 rámcového říšského obecního zákona č. 18/1862 ř.z. ve spojení s § 30 zákona č. 7/1864 z.z. obecního zřízení pro české země.

³⁰¹ Viz §§ 71, 72 a 76 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení. Viz také soudní nález č. 3358 z 10.11.1892 publikovaný v Klapka Otakar, Zřízení 1864 dle pozdějších zákonů zvláště zákona ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a nař. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, Melantrich, Praha 1924, str. 17.

soudy. Tak například podle judikatury usnesení o pronájmu místností ve vlastnictví určených k provozování obchodní činnosti není běžnou správou a musí jej proto přijmout obecní výbor.³⁰² Obecní výbor také řídil prostřednictvím jím jmenovaných orgánů obecní ústavy, podniky a ostatní zařízení, vykonával k nim i kontrolu jako k obecnímu jmění nebylo – li zakládacími smlouvami zakotveno něco jiného. Obecní výbor jako první stupeň samosprávné soustavy měl řešit spory o obecní statek a vládl jměním obecních ústavů s výhradou jejich účelové podstaty, stejně samostatně jako s obecním jměním a statkem, pokud fundace nestanovila jinak.³⁰³

Český zemský obecní zákon zavedl kontrolu obecního hospodářství v tom směru, aby kmenové jmění, obecní statek a stejně tak i obecní lesy náležející obcím zůstaly zachovány a rovněž v tom ohledu, aby samostatných dávek povolených obcím bylo využito jen k účelům v povolení určeným.³⁰⁴ Součástí tohoto systému dozoru bylo také schvalování všech důležitějších úkonů a usnesení týkajících se komunálního majetku k tomu příslušnými orgány.³⁰⁵

Ke kontrole hospodaření, zvláště k dohlížení nad vedením účtů volil obecní výbor zvláštní dohlázeatele.³⁰⁶ K otázkám majetkovým zřizoval výbor shodně s obdobím 1848 – 1850 komise. Dozor nad řádným hospodařením a nad zachováváním jejího majetku včetně obecního statku obce tvořil, společně s dohledem nad zákonností opatření přijatých a učiněných obecními orgány samostatné kompetenci, souhrnný dohled nad samosprávnou působností obce. Součástí tohoto dohledu bylo rovněž řešení sporů o obecní statek. Ke výkonu kontrolních úkolů mohl obecní výbor zřizovat

³⁰² Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 99 – 100.

³⁰³ Viz § 33 zákona č. 7/1864 z.z. českého zemského obecního zřízení

³⁰⁴ Viz § 97 odst. 1,4 a 5 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

³⁰⁵ Viz § 99 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

³⁰⁶ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1 – 4/7, Inv. č. 3 199, č.j. 1258, karton 397. Nesčetné problémy v majetkové komunální oblasti způsobovala pak mimo jiné neodbornost volených dohlázeatelů i členů komisí. Viz k tomu NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1 – 4/7, Inv. č. 3 199, č.j. 95 561, karton 397.

komise.³⁰⁷ Vyšším stupněm tohoto dohledu než obecní výbor představovalo podle §§ 18, 28 a 96 českého obecního zřízení okresní zastupitelstvo. Okresní zastupitelstvo muselo na základě paragrafů 2, 4, 69, 84, 87, 93, 96, 97, 102, 103, 104 českého obecního zřízení a ustanovení některých speciálních předpisů³⁰⁸ dát souhlas u důležitých nezbytných operací s kmenovým komunálním jměním, k němuž čas od času docházelo.³⁰⁹ Jednalo tak kupříkladu při zcizení věcí z kmenového jmění (zde ovšem musela vždy předcházet veřejná dražba), dále při časově omezeném anebo i při tzv. trvalém zastavení jmění či při jeho zatížení věcným břemenem. Také při pronájmu věcí obecního jmění nebo obecních ústavů, pokud neproběhla veřejná dražba nebo při pronájmu na dobu delší dvanácti let, při zvyšování těžby dřeva z obecních lesů. Schválení okresním zastupitelstvem bylo též nutné kupříkladu při vstupu obce do podnikatelských aktivit, jakými bylo třeba založení obecního podniku nebo účast v akciové společnosti. Podle judikátu č. 5669 z 8.7. 1899 byl souhlas okresního zastupitelstva vyžadován rovněž v případě, že obec rozhojňovala svůj nemovitý majetek a neměla na to dostatek financí ve svém volném jmění.

Okresní výbor dohlížel nad dodržováním a plněním zákonů a nařízení, včetně těch, týkajících se obecního majetku a v souvislosti s tím podle § 99 českého zemského obecního zákona rozhodoval o případných odvoláních proti konkrétním rozhodnutím obce v majetkových věcech. Nejvyšší kontrolní instancí v tomto směru byl zemský výbor a český zemský sněm, který speciálně k tomuto účelu zřídil zvláštní výbor sněmu. Vznik zemského sněmu jako nejvyšší instituce tohoto systému měl velký význam. Ústavní podklady pro jeho ustavení představovaly říjnový diplom z 20. 10. 1860 a únorová ústava z 26. 2. 1867. Souhlas zemského sněmu byl nutný například při přirážkách nad určitou výši nebo k rozdělení obecního jmění a statků mezi občany. Dohled vykonávaný okresy a zemským sněmem přitom byl *ex officio*. Rozhodnutí

³⁰⁷ Viz § 41 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

³⁰⁸ Viz kupř. § 19 zákona č. 59/1867 z.z. chudinského zákona

³⁰⁹ Viz Žalud Josef, *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi*, Höfer & Klouček, Praha 1907, str. 321 – 323 a 460 – 463.

odvolací stolice o problému ekonomické činnosti obce mělo zrušující nikoliv reformální účinek. Jednalo se o rozhodnutí ve věci samé.³¹⁰

Obce jako veřejnoprávní korporace hospodařily podle vlastního rozpočtu. Výtěžky z obecního jmění, ústavů a fondů obce (ústavy, nadace a fondy měly ovšem většinou vlastní rozpočty, jež byly přílohou obecního rozpočtu, formu přílohy však mohly mít i rozpočty ohledně obecního statku), z výdělečných obecních podniků, z místních poplatků, dávek, přirážek k daním a jiných částí majetku byly zahrnovány do řádných příjmů rozpočtu. Z rozpočtové části řádných příjmů tak bylo možné vyčíst stav obecního majetku a při komparaci s minulými rozpočty a s výročními účty také jeho nárůst skutečný či předpokládaný. Mimořádné příjmy tvořily peníze získané prodejem obecního majetku, z půjček, darů nebo dědictví. Z rozpočtové části o mimořádných příjmech proto zase bylo možné poznat hlavně zmenšení komunálního majetku.³¹¹ Rozpočtovým rokem obecním byl správní rok státní neboli kalendářní.³¹² Starosta předkládal návrh rozpočtu jménem obecní rady nejpozději dva měsíce před koncem rozpočtového roku a výbor jej měl projednat do jednoho měsíce před začátkem nového rozpočtového roku. Text návrhu rozpočtu na příští rok musel být zveřejněn nejméně čtrnáct dnů před projednáváním ve výboru. Obecní výbor rozhodoval nadpoloviční většinou za přítomnosti dvou třetin všech svých členů.³¹³

Zjednodušeně lze říci, že v roce 1890 začíná pro oblast komunálního majetku v jeho většině období dlouholeté stagnace. Výdaje na plnění úkolů obcí rostly, v souvislosti s industrializací a s ní spojenou výraznou změnou sociálních struktur, příliš rychle a nebyly ani náhodou doplněny růstem zdrojů, z nichž tyto výdaje měly být hrazeny. Zprvu samosprávy příliš utrácely, včetně bezúplatného rozdělování obecního jmění mezi své obyvatele. Tím ztratily

³¹⁰ Viz článek 18 a 24 rámcového říšského obecního zákona č. 18/1862 ř.z.

³¹¹ Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 118.

³¹² Viz § 71 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

³¹³ K přijímání rozpočtu viz v první řadě § 72 – 73 Tamtéž.

věřehodnost v okamžiku, kdy majetek přestal k úhradě výkonu pravomocí stačit. Rakouská státní správa tradičně považovala druhou kolej veřejné správy za svého rivala a problémy jí přišly vhod. Důležitou roli hrál i národnostní aspekt. Majetek přestal fungovat jako hlavní zdroj financování obcí. Finanční krize komunálního hospodářství byla ve své podstatě krachem liberální koncepce usilující o co nestriktnější oddělení majetku a ekonomiky samosprávy a státu.³¹⁴ Obec se však mezitím stala základem státu a krize obecního hospodářství zasáhla veřejné finance jako celek. Po roce 1890 je pro řadu obcí typické zadlužování.³¹⁵ Čechy nebyly přitom žádnou černou ovčí, kritiku si zaslouhující výjimkou. Podle údajů ministerstva financí z roku 1894 v Předlitavsku si svůj majetek udrželo a hospodařilo se ziskem jen 1300 z celkového počtu 10 049 obcí a deficit obecních rozpočtů dosahoval celkové sumy 12,978 milionů korun.³¹⁶ Vrcholu dosáhla krize obecního majetku v letech 1. světové války. Do majetku obcí byly zařazeny některé válečné hřbitovy, invalidovny apod. zařízení, výrazně se rozhojnily úlohy obcí o aprovizace, péče o válečné invalidy aj. Obce dostávaly za úkol také například nastartovat upadající živnosti dotacemi, zakládáním vlastních obchodů i jinou cestou. Autonomie orgánů včetně kontrolních,³¹⁷ byla ve válce omezena, dozorové orgány bez zájmu přihlížely chaosu v komunálním majetku, který dosáhl takového stupně, že v roce 1917 musela zemská správní komise – orgán, jež nahradil rozpuštěný zemský sněm a byl tedy podle § 97 českého obecního zřízení nejvyšší dozorovou instancí nad obecním majetkem,

³¹⁴ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 151 – 154.

³¹⁵ Např. v r. 1913 si Praha jen od Pražské městské spořitelny půjčila 8 milionů Korun. Viz Malý Karel, Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915, in: Die Verwaltung, die Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 19, Berlin 1986, str. 385. Stejně tak k výkupu hradeb a přiléhajících tzv. fortifikačních pozemků Nového města pražského, které městu nepatřily a které již svému účelu stejně nesloužily, ale jež Praha nezbytně potřebovala k rozšířování sídelních útvarů a další zástavbě, si Praha v roce 1885 musela vzít zápůjčku v hodnotě 2 miliony zlatých. Viz NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV – 5, č.j. 374 1885/1886, karton 144.

³¹⁶ Viz Tamtéž. Str. 122. Též viz Fux Boleslav, Wichta Eduard, cit. dílo, str. 9 – 39.

³¹⁷ Anenské patenty z roku 1913 rozpustily Zemský sněm a Zemský výbor jako vyšší instanci v samosprávné linii veřejné správy a nahradily je Zemskou správní komisí. Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, MU v Brně, Brno 1993, str. 190.

oběžníkem č. 6685 z 16. října 1917, vydaným na základě povolovací noty Vrchního zemského soudu v Praze z 3. července 1916, nařídil okresním soudům pořízení tzv. inventarizace obecního majetku, tzn. výpisů z pozemkových knih ohledně obecního jmění a obecních statků, aby měla vůbec přehled o stávající situaci. Výpisy měly zahrnout i ten majetek, který byl zjevně majetkem obce, přestože byl zapsán jako majetek právnickým anebo fyzickým osobám, jež k němu měly jenom užívací právo. Jednalo se kupříkladu o spolky občanů obce, měšťany, rustikalisty, domkaře a chalupníky.³¹⁸ Výtahy byly pečlivě pořízeny v roce 1917.³¹⁹ Obec Skomelno na Rokycansku vlastnila například v roce 1917 dvě obecní kovárny, dům, dvě zahrady, čtyři louky, deset pastvin, patnáct rolí, les, hliniště a sedm pozemků hodnocených podle své bonity jako země neplodná. Skomelno také mělo několik dluhů. Jejím nejčastějším věřitelem byla již zmíněná Zemská banka Království českého, která poskytla Skomelnu dluhopisy se čtyřprocentním úrokem, 1/3% správním příspěvkem a 6% úroky v případě potenciálního prodlení. Zemská banka měla rovněž zástavní právo k dvěma pozemkům obce. Dalším věřitelem Skomelna byla obecní spořitelna v Roudnici. Její úvěr Skomelnu byl úrokován 5% bez dalšího.³²⁰ Zároveň s tím zemská správní komise kladla důraz na udržování zbytků komunálního majetku, který byl potřeba k výše uvedeným účelům.

Za války bylo vytěženo mnoho lesů, budovy nebyly udržovány a reálná hodnota majetku se ve srovnání s předválečným stavem výrazně snížila.³²¹ Velký problém válečné doby představovala geneze obrovské zadluženosti obcí, především v souvislosti s rakouskými válečnými půjčkami. Zvláště v letech 1916 – 1917 realizovalo rakouské ministerstvo financí masivní agitační kampaň za tím účelem, aby se obce neobávaly a upisovaly. Přitom obecní představitelé měli k lombardní formě úvěru výhrady, protože se zcela logicky

³¹⁸ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 146 750, kart. 662.

³¹⁹ O samosprávně majetkové soustavě orgánů, komunálním majetku za vrcholu krize a přehledu majetku v oběžníku zemské správní komise a výtazích z pozemkových knih viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 29 330, 146 751 aj. , kart. 662.

³²⁰ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 134 200, karton 662.

³²¹ Viz Klabouch Jiří, citované dílo, str. 167 – 169.

obávali, že při případném budoucím zvýšení oficiální lombardní úrokové míry po uplynutí lombardních výhod vznikne schodek, který budou muset nahradit z jiných prostředků, především z kapitálové a nemovitostní části volného kmenového jmění.³²² Vládní přesvědčovací kampaň byla, zvláště v převážně německým obyvatelstvem osídlených oblastech české země, úspěšná, neboť účast obcí na válečných půjčkách stoupala.³²³ Obavy obcí se nakonec naplnily a Bankovní úřad ministerstva financí, který pohledávky vykoupil či převzal, vyrovnání závazku tvrdě vymáhal v roce 1923, kdy uplynula lhůta.³²⁴ Dluhy a blížící se doba jejich splatnosti byly jedním z nikoliv nevýznamných podnětů reforem ve sféře komunálního majetku, k nimž docházelo již od roku 1919.

³²² Vypovídají o tom zprávy zemské správní komise, viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3225, č.j. 64 679, karton 656.

³²³ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3225, č.j. 118 318, 119 415, karton 656.

³²⁴ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV, Inv. č. 3225, č.j. 158 921, 60 676, karton 656. Například nevelká obec Záluží u Mostu řešila blížící se termín splatnosti válečných půjček tím, že si na zaplacení dlužné částky ve výši 255 000 korun vzala zápůjčku a její pomocí dluh upsala. Šlo sice o jednu z největších záložských zápůjček získané v letech 1918 – 1923, ale nebyla pro zadluženost obce rozhodující, protože v tomto období si obec vypůjčila celkem přes jeden milion korun. Viz NA, MV – stará registratura, Sign. S 2/67/1 Inv. č. 3866, č.j. 4104/6, karton 863.

Kapitola VI.

K právní úpravě obecního majetku za 1. Československé republiky

Hospodářství nejnižších jednotek místní samosprávy bylo, s některými výjimkami, až do roku 1918 upraveno zásadně předpisy obecního zřízení. Součástí platného československého právního řádu se na základě článku II. zákona o zřízení čs. státu č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918 staly jak říšský rámcový obecní zákon č. 4/1862 ř.z. tak i obecní zřízení teritoriálně závazná na území jednotlivých dřívějších zemí, jež tvořily součást Československé republiky – tzn. Čech, Moravy, Slezska. Platným právem zůstaly podle stejného zákona rovněž uherské normy pro Slovensko a Podkarpatskou Rus a jednotlivé zvláštní řády pro statutární města. K vydání nových základních právních předpisů pro sféru komunálního majetku nedošlo, ačkoli úkoly obcí byly stále rozmnožovány a také dynamická geneze celé společnosti, včetně územně samosprávných svazků, by si modernější regulační normu jistě zasloužily.

Vinu na složitém stavu obecního majetku však nenesla jen právní úprava, která byla místy zastaralá či jinak nevyhovující. Pro objektivitu je nutno poznamenat, že nejen na území bývalé habsburské monarchie, nýbrž v řadě zemí, kde existovala vyvinutá místní samospráva v podobě druhé koleje veřejné správy, znamenala válka a válečná ekonomika výraznou krizi obecního hospodářství, s níž se tyto státy potýkaly bezprostředně po skončení války i dlouho po ní. Například Rakousko řešilo do roku 1930 otázky obecních financí, resp. obecního majetku vůbec sedmkrát, v německé výmarské republice došlo k pěti velkým reformám dotýkajícím se hospodaření obcí. To samé *mutatis mutandis* se dělo rovněž v meziválečném Československu, s tím rozdílem, že zde k zásadnější progresivní změně nedošlo.³²⁵

³²⁵ Viz Flögel Jaroslav, *Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy* (2. a 3. finanční novela), Československá samosprávná obec, Praha 1930, str. 54.

První období větších snah o změny v oblasti obecního majetku u nás začalo rokem 1918 a končilo na počátku 20. let, přibližně kolem let 1922 a 1923. Nejdynamičtěji tehdy byly přítom reformy navrhovány a připravovány v době, kterou právnícká literatura nazývá budováním státu, tj. do roku 1920.³²⁶ Dokonce i tehdejší politické elity si uvědomovaly při obnovení československé státnosti neutěšený stav obecního majetku, prohlubování nesnází v této oblasti, kdy obce žily spíše z přírážek k daním než z výnosu svého majetku a podniků.³²⁷ Otázky obecní samosprávy včetně obecního majetku, proto patřily mezi nejdiskutovanější ihned po vzniku první republiky.

Již 6. listopadu 1918 vznikla tříčlenná subkomise ústavní komise Národního výboru, jejímiž členy byli J. Hoetzel, V. Joachim a B. Bobek. Tato komise měla vytvořit novelu obecního zřízení. Ke stejnému účelu se konala porada Svazu českých měst a okresů 10 a 13. 11. 1918. V Národním shromáždění se objevil návrh na vypracování obecní novely 1. prosince 1918, v ústavním výboru byl zpracováván v průběhu 10.12. 1918 – 15.1. 1919 a 7. února 1919 byla osnova přijata jako zákon č. 76/1919 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují ustanovení obecního zřízení, městských statutů a předpisů měst s právem municipálním.³²⁸ Zákon poskytl určité sjednocovací prvky legislativy ve sféře komunálního majetku, byť v rámci reformy obecního majetku 1918 až 1920 ani později unifikace, tzn. vytvoření jednotné právní regulace problematiky obecního majetku pro celé území státu a pro všechny obce, neproběhla. Zákon též představoval významnou novelu všech obecních zákonů. Novelu č. 76/1919 Sb. z. a n. lze označit za jediný skutečně obecný předpis upravující pojednávanou problematiku a významněji zakotvující

³²⁶ Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997, str. 21.

³²⁷ Kupříkladu 7. a 8. prosince 1919 se uskutečnil sjezd sociálně demokratických starostů a zastupitelů. V hlavním referátu V. Ulrich požadoval mimo jiné zavést pořádek do obecní správy, konsolidovat finance obcí, přenést na stát a vyšší samosprávné celky ty funkce, jejichž nositelem byla obec spíše z účelovosti, než protože by jí z logiky věci měly náležet a patřily k plnění jejích úkolů. Mimo jiné sociální demokraté chtěli zrušit administrativně náročné, vysoké a nepřehledné daňové a poplatkové obecní úkony a nahradit je komunální daní z příjmů. Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993, str. 350 – 351.

³²⁸ Schelle Karel, citované dílo, Masarykova univerzita, Brno 1993, str. 190.

zásady pro obecní majetek, který byl za celou dobu trvání první Československé republiky přijat.

Určité unifikační prvky přinesly rovněž tzv. čtyři finanční novely. Tyto čtyři zákony vydané v průběhu let 1921 až 1935 regulovaly problematiku hospodaření obcí, a to nejen záležitosti financí, ale i otázky rozpočtu, účtování, rozhodujících orgánů, systému dozorování, zadluženosti obcí apod. Jako první finanční novela byl označován zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. z 12. srpna 1921 o přechodné úpravě finančního hospodaření obcí a měst s právem municipálním, který nabyl účinnosti již 1. října 1921.³²⁹ Zrušil řadu ustanovení obecních zřízení, statutů statutárních měst, novely obecního zřízení č. 76/1919 Sb. z. a n. i nařízení předcházejících a doplňujících a nahrazoval je vlastními paragrafy.³³⁰ K zákonu byla přijata dvě prováděcí nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n. a č. 283/1922 Sb. z. a n. Někteří zástupci obcí ovšem hodnotili vydání první finanční novely, která konkretizovala právní úpravu a zajišťovala tak větší právní i ekonomickou jistotu, negativně, jako vyjádření nedůvěry ke schopnostem samosprávných institucí samostatně hospodařit s obecním majetkem. Dále podle nich šlo o zavedení přebytečných ingerencí do práva na samosprávu a zřízení nakládání obcí s vlastním majetkem.³³¹ Tento názor postupem doby sílil. Nedlouho poté, co první finanční novela vstoupila v účinnost, skončila prvá fáze významnějších změn obecního majetku. Přeměny právní úpravy byly považovány za dostačující a též změněné společenské poměry nahrávaly spíše pozastavení radikálnějších reforem.

Druhá fáze reforem nastala na konci 20. a počátku 30. let po období určité stabilizace a legislativního klidu v oblasti komunálních financí. Přibližně ji

³²⁹ Krátká legisvakanační lhůta ovšem přispěla k tomu, že přes formální účinnost byla novela do praxe zaváděna postupně se značným zpožděním. Novela měla územní působnost pro celé území republiky, značně modifikovala slovenskou a rusínskou právní úpravu. Na Podkarpatské Rusi nabyla účinnosti až 1.7.1922 podle vládního nařízení č. 216/1922 Sb. z. a n.

³³⁰ Viz § 57 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

³³¹ Takový názor prezentoval např. Jaroslav Durdík, v článku Revize obecního hospodaření, In: Československá samospráva, č. 1, ročník 2, Československá samosprávná obec, Praha 1925, str. 175.

lze vymezit roky 1926 – 1931. V této době si nepříliš uspokojivý vývoj komunálního majetku vynutil vydání dvou výraznějších novel o komunálním hospodářství. Patnáctého června 1927 byl přijat zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy, tzv. druhá finanční novela, v níž se poprvé objevily tzv. vyrovnávací, pomocné čili přidělové fondy. Prováděcími vládními nařízeními tohoto zákona byla nařízení vlády republiky Československé č. 157/1927 Sb. z. a n. a č. 15/1928 Sb. z. a n. Krátce na to byl zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. změněn a významně doplněn zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n., tj. třetí finanční novelou z 27.11. 1930. Zásah do legislativní podoby finanční složky obecního majetku tak, jak byl realizován tzv. druhou finanční novelou, tj. zákonem č. 77/1927 Sb. z. a n., který byl v zásadě veden správným motivem, totiž snahou o zprůhlednění, posílení kontroly, stabilizaci právního rámce, o úspory zbytečných výdajů obcí, o zabránění zneužívání postů k „soukromému rentabilnímu obchodování“ s obecním majetkem, byl totiž až příliš pronikavý. Ze strany obecních samospráv a na jejich pozicích stojící odborné veřejnosti bylo zvláště kritizováno zavedení ztřeštěného dozoru nad hospodařením obcí. Celkový stav komunálního jmění, ústavů, fondů a zvláště financí³³² byl navíc na konci 20. a na počátku 30. let 20. století zhoršen velkou hospodářskou krizí. Novela ze 30. let měla proto naopak zmírňující a upřesňující charakter. V témže roce jako třetí finanční novela byly přijaty také dva zákony s klíčovým vlivem pro obecní přírázky, totiž zákon č. 169/1930 o přímých daních a zákon č. 168/1930 Sb. z. a n. o dani z piva.

Poslední kroky k ozdravení majetkové situace obcí, zvláště jejich kapitálové složky, se objevily v Československu několik let před zánikem samostatného státu v rozmezí roků 1935 – 1936, kdy byly legislativně zakotveny trendy 30. let, například v zákoně č. 69/1935 Sb. z. a n. o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy ze dne 9. dubna 1935, tzv. čtvrté finanční novele, v jejím prováděcím vládním nařízení č. 69/1936 Sb. z. a v prováděcí vyhlášce ministerstva vnitra v dohodě s ministerstvem financí č.

³³² Pokles výnosů obecních přírážek a dávek dokonce způsobil, že obce nebyly schopny hradit své dluhy.

122/1935 Sb. z. a n. ze dne 6. června 1935. Přijato bylo rovněž vládní nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. z 24.1. 1936 o organizaci a jednání kuratoria pomocného fondu podle zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy a n. a dalších obdobných předpisech.

Důvodem přijetí poslední finanční novely byl pokračující rozvrat obecního hospodářství. Stále více obcí hospodařilo s trvalým schodkem, aniž tento schodek sledoval nějaký veřejně prospěšný či ekonomický efektivizační účel. Oproti předchozím třem finančním novelám se čtvrtá finanční novela odlišovala systematikou i obsahem. Nejen, že zvyšovala sazby přírážek a normativně regulovala přidělové fondy ve své první části a ve druhé části se věnovala dozoru nad hospodařením obcí, ale zahrnovala i třetí část, která tvořila většinu její matérie a byla věnována úpravě dluhů územní samosprávy. V závěrečných ustanoveních měnila zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., kde zejména dávala zvláštní práva největším plátcům daní, jejichž nesouhlas s určitým ekonomickým výdajem měl fakticky charakter suspenzivního veta a k platnosti opatření vyžadoval souhlas okresního výboru a dále konkretizovala údaje o hospodaření podle rozpočtu.³³³

Veškeré normy ohledně komunálních financí sledovaly v podstatě jediný úkol. Jejich vydání bylo dáno naléhavou potřebou napomoci tomu, aby obce získaly odpovídající, resp. přiměřenější peněžní prostředky k novým činnostem, které po válce vykonávaly. To ostatně přímo konstatovala důvodová zpráva k druhé finanční novele, protože daňová reforma z předchozích let k ozdravení samosprávných financí nakonec nepřispěla.³³⁴

Mnohé z paragrafů těchto novel a předpisů výrazněji nepřihlédly k potřebám společnosti či pouze opakovaly za použití jiných právních pojmů dosud platná ustanovení. Novely měnily nejen obecní zřízení a statuty, ale mnohdy derivovaly ustanovení předpisu bezprostředně předcházejícího nebo jiného.

³³³ Viz § 15 a 19 prováděcí vyhlášky č. 122/1935 Sb. z. a n.

³³⁴ Znění důvodové zprávy k zákonu č. 77/1927 Sb. z. a n. viz Flögel Jaroslav, *Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy (2. a 3. finanční novela)*, Československá samosprávná obec, Praha 1930, str. 10 a 11.

Právně technická úprava obecního majetku byla za první republiky provedena ne příliš zdařilým způsobem. Obecní zřízení, obecní novela, čtyři finanční novely a další právní předpisy a prováděcí nařízení se vzájemně prostupovaly a všechny platily současně, avšak pouze v určitých částech. Často byly v textu zakotvené též různé výjimky a výjimky z výjimek. To vše negativně ovlivnilo přehlednost, srozumitelnost a někdy dokonce jasnost a použitelnost právní modifikace obecního majetku, což se nemohlo neprojevit na stavu právní jistoty.³³⁵

Zvláštní zákony platily pro některé části obecního majetku. Tyto zákony představovaly jednak novelizované staré rakouské normy, jednak nově přijaté právní předpisy. Také nové zákony ovšem vykazovaly výrazné prvky juristické kontinuity. Jejich změny, popřípadě publikace, sledovaly samozřejmě více či méně, výše uvedené mezníky etap právní úpravy obecního majetku obecně. Šlo kupříkladu o zákon č. 39/1868 z.z. v příčině zaopatření chudých zakotvující péči o chudé, zákon č. 11/1893 z.z. z 14. 1. 1893 o dohledu nad hospodařením v lesích obecních pro obecní lesy a další právní předpisy. Zákonem č. 332/1920 Sb. z. a n. z 15.4. 1920 a jeho prováděcím nařízením vlády č. 24/1923 Sb. z. a n. zase stát převzal výkony zdravotně-policejní.³³⁶ Přestože se jednalo hlavně o záležitosti lékařů a dohled nad nimi, byly napříště např. hřbitovy, nemocnice, chorobince zřizovány v prvé řadě jako státní zařízení. Důvodem byl názor, ověřovaný dobovou praxí, že stabilní a trvalé zabezpečení určitého přiměřeného standardu sociální, v této rovině především zdravotní, péče pro co možná nejširší vrstvy obyvatelstva, může nejlépe a nejúčelněji zajistit právě stát. Významnou novelou tohoto zákona byl zákon č. 236/1922 Sb. z. a n., který specifikoval některé instituty a reagoval na připomínky odborníků i na nedostatky původní úpravy, ověřené praxí. Zároveň poněkud modifikoval původní zásadu státní kontroly.

³³⁵ Josef Kliment hovořil o tom, že obecní zřízení se stalo oborem, v němž zjištění platného textu bylo velkou prací. Způsob právně technického zpracování problematiky označil za „úžasně nevhodné.“ Viz Kliment Josef, *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Právnické knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936, str. 34 a str. 438.

³³⁶ Viz § 1 zákona č. 332/1920 Sb. z. a n. Paragraf čtvrtý téhož zákona demonstrativně určoval, co do zdravotní policie náleželo.

Za obecně závazné normativní právní akty, jež upravovaly zvláštní otázky komunálního majetku, lze považovat taktéž zákony, které zrušovaly feudální přežitky v oblasti obecního majetku.

Jedním z nich byl obecní statek. Již na 42. schůzi Národního shromáždění československého z 3. dubna 1919 zemědělský výbor vládu vyzval, aby a) předložila co nejdříve zákon řešící problematiku obecního statku, b) aby byl obecní statek prozatím dán pod kontrolu ministerstev vnitra a zemědělství, která by zabránila snahám o manipulace s tímto obecním majetkem, k němuž mohlo dojít a docházelo ze strany osob, majících ze statku prospěch. Tyto osoby se naopak změn charakteru obecního statku obávaly. Jednalo se kupříkladu o činnost oprávněných osob u lesů, jež byly obecním statkem. Uživatelé měli mimo jiné právo odebírat pro potřebu svou a své domácnosti dříví z lesa. Mnozí z rustikalistů využili mimořádných poměrů po vzniku republiky a pro svou potřebu káceli dříví v obecních lesích, které mohli vytěžit za rok 1919 už napřed na konci roku 1918. Posléze však jakoby k tomu nedošlo, si v průběhu roku 1919 znovu chtěli odebrat dříví na tento rok. Aby se takovému dvojímu odběru dříví z jednoho právního titulu zamezilo, požádal Zemědělský výbor plénem Národního shromáždění, aby v zákoně zakotvilo zákaz kácení dříví nad přirozený či vysazený přírůstek lesa. Všechny výše uvedené požadavky byly ještě na téže schůzi Národním shromážděním vloženy do zákona jako celek.³³⁷

Obecní statek v užším slova smyslu byl zrušen na základě zákona č. 421/1919 Sb. z. a n. ze 17. července 1919, kterým se mění obecní statek v kmenové, tj. nezczitelné jmění obce, dnem 30.7. 1919. Paragraf první zákona, transformoval dosavadní obecní, i tzv. měšťanský statek jako privilegovaný majetek měšťanů, ipso iure v kmenové obecní, případně osadní jmění. Uživací práva dřívějších podílníků zanikla bez náhrady. Z pozemkových knih byla vymazávána ovšem až v průběhu let následujících, a to na návrh obce či dohlédacího úřadu. Podílníkům zůstaly do budoucna pouze nároky vzniklé do okamžiku zániku obecního statku a měli rovněž určité úlevy. Podrželi

³³⁷ Viz NA, Zemský výbor 1874 – 1928, Inv. č. 3229, č.j. 33217, karton 667.

si například sklizeň z roku 1919, měli právo na přednostní získání jimi dříve užívaného statku do nájmu. Tento nájem však mohl trvat nejdéle 9 let. Pachtovné bylo stanovené přímo v zákoně podle bonity půdy. Z lesa měli bývalí uživatelé obecního statku nárok na braní palivového dříví nebo alternativně na polovici peněžitého výtěžku z lesa po odečtení všech veřejných dávek a nákladů na les připadajících. Maximální peněžitá kvóta, připadající na jednoho uživatele však mohla činit nejvýše 2000 Kč.

Zákon č. 421/1919 Sb. z. a n. navíc umožnil, aby dřívější převody obecního statku do soukromého vlastnictví uživatelů byly z důvodu nezákonnosti soudně na návrh obce nebo dozorčího úřadu zrušeny za náhradu odpovídající odhadní ceně předmětné nemovitosti. Lhůta pro podání návrhu byla omezena do konce roku 1920. Na první pohled spravedlivý postih nekalých praktik z doby monarchie dostal sice stanovením náhradové povinnosti a časového určení demokratický prvek včetně neoddiskutovatelné právní jistoty, na druhou stranu znamenal, že i nezákonné jednání bylo „po zásluze“ finančně odměněno, takže jeho účastníci rozhodně netratili. Tvrdost ustanovení mohla nadto dopadnout též na osoby, které obecní statek získaly zcela legálně, případně na něm byly existenčně závislé. Skutečnost, že se tak v praxi dělo, lze vyčíst z dobové judikatury i literatury.³³⁸

Veřejný statek, tj. statek, resp. věc veřejná, který byl předmětem veřejného užívání,³³⁹ a lišil se od obecního jmění účelem, zůstal samozřejmě zachován. Součástí vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. stanovícího vzorová pravidla pro obecní dávky a poplatky, byla na celostátní úrovni zakotvena pravidla pro zpoplatnění propůjčení užívání a požívání veřejného statku.³⁴⁰ V podstatě totožná ustanovení obsahovalo i posteriorní vládní nařízení o též právní materii č. 15/1928 Sb. z. a n.

Zánik obecního statku lze považovat v oblasti obecního majetku za jeden z významných kroků překonávání feudálních přežitků, kterých i po

³³⁸ Některé výhrady tímto směrem zastával např. Václav Joachim. Viz Joachim Václav, *Jak hospodaří obec, Státní nakladatelství, Praha 1922, str. 13.*

³³⁹ Viz § 288 Všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 (zákon č. 946/1811 ř.z.).

³⁴⁰ Šlo o jeden z obecních poplatků.

liberálních modernizačních reformách z 60. let 19. století, dokonce ještě na sklonku existence Rakousko-Uherska, přetrvávala celá řada. Jiným takovým pozůstatkem feudálního uspořádání, konkrétně jeho stavovského prvku, byla existence měšťanských práv, zahrnujících určité přežitky privilegií pro obyvatele měst a obcí se statutem plnoprávného měšťana či starousedlíka. Zákon č. 304/1920 Sb. z. a n., jímž se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském z 15. dubna 1920, tato privilegia ve svém prvním paragrafu zrušil. Dle § 2 zákona užitky z obecního jmění, z obecních ústavů, fondů a nadací, které byly dosud vyhrazeny měšťanům, plynuly napříště do obecní pokladny a měly být užity ve prospěch všech. Pouze pokud užitky plynuly konkrétním nemajetným osobám, zůstávaly jim zachovány až do jejich smrti.³⁴¹ Správa měšťanských ústavů (např. špitálů apod.), fondů a nadací, určených výhradně či převážně pro měšťany určité obce a propůjčování požitků z nich plynoucích, pokud nebyly dosud svěřeny obecním orgánům, přešly na obec. Městský statek, který tvořila například pole, luka, lesy, pastviny, hostince, rybníky, chudobince, chorobince, střelnice i pivovary³⁴² sledoval podle § 4 uvedeného zákona osud obecního statku, tzn., že byl transformován v kmenové obecní jmění. Pokud byl v pozemkových knihách jako vlastník zapsán měšťanský ústav apod., z čehož vyplývalo měšťanské právo, mohla přímo obec či dozorový úřad podat ipso jure návrh na výmaz dosavadního vlastníka z veřejných knih a zanesení obce jako vlastníka. Jmění měšťanské se tak v první řadě stávalo jměním obecním, pokud na základě jiného titulu nebyla zapsána jako vlastník např. nadace nebo případně jiný subjekt. Vymazána z pozemkových knih měla být rovněž užívací a požívací práva k dřívějším měšťanským statkům, špitálům apod.³⁴³ Dalším feudálním přežitkem bylo vynětí rezidencí, zámků a statků, kde se

³⁴¹ Viz § 3 zákona č. 304/01920 Sb. z. a n.

³⁴² Tyto příklady městských statků byly uvedeny v oběžníku českého Zemského správního výboru č. 86 242 – VII. ze 3. září 1919.

³⁴³ Viz § 6 zákona č. 304/1920 Sb. z. a n., jímž se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském.

zdržoval císařský dvůr z obecního (ale i ze státního či zemského) majetku a správy na základě článku I. odst. 2 rámcového obecního zákona č. 18/1862 ř.z.³⁴⁴ Exempce byla pro Čechy o to těžší, že se podle výnosu prezidia místodržitelství č. 7609 ze 17. května 1905 vztahovala i na Pražský hrad. Protože došlo ke změně státní formy na republiku, kde prezident byl pouze prvním občanem a měl podle § 64 odst. 2 Ústavní listiny z roku 1920 ta práva, která mu propůjčovala ústava nebo zákon, zanikala tato privilegia ex lege, což vyplývalo z článku IX. uvozovacího zákona k Ústavní listině. Výslovně zrušení této výsady bylo zakotveno v zákoně č. 76/1919 Sb. z. a n. tj. v novele obecních zřízení a statutů.³⁴⁵

Pod vlivem prezidenta T.G. Masaryka byl velký důraz kladen na udržování a stále zvyšování kulturní a vzdělanostní úrovně národů a národností žijících na československém území. Jedním z projevů tohoto úsilí bylo povinné vytváření sítě obecních knihoven. Těch se týkal zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. z 22. července 1919 o veřejných knihovnách obecních s prováděcím nařízením vlády Republiky Československé č. 607/1919 Sb. z. a n. z 5.11.1919 ve znění nařízení č. 212/1921 Sb. z. a n., zákon č. 80/1920 Sb. z. a n. z 30.1. 1920 o pamětních knihách obecních a vládní nařízení č. 169/1932 Sb. z. a n. z 17.11. roku 1932 o pamětních knihách obecních. Otázkám obecního školství se věnoval zákon č. 233/1935 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují zákony o zřizování a vydržování veřejných měšťanských škol, který jednoznačněji určil vlastní právní subjektivitu školských obcí, na druhou stranu upřesnil práva obcí k nim a vyjasnil i případná vlastnická práva obce k školou užívaným nemovitostem.

Jiným speciálním tématem obecního majetku, řešeným novou normou po vzniku samostatného československého státu, byla otázka peněžních ústavů, jež mohly být před rokem 1918 považovány v jistých případech za

³⁴⁴ Jednalo se o jakýsi pozůstatek regálu, nazývaný příznačně rezidenční právo či rezidenční privilegium.

³⁴⁵ Je zajímavé, že ve Vídni byla exempce mnohem mírnější. Obec i na území císařských rezidencí mohla vykonávat svou pravomoc, jestliže k tomu dostala souhlas příslušného dvorského úřadu. Viz Joachim Václav, Praha, In: Slovník veřejného práva československého, Poygrafia – Rudolf M. Rohrer, Brno 1934, str. 460.

součástí komunálního majetku. Dřívější obecní peněžní ústavy získaly na základě zákona č. 302/1920 Sb. z. a n. kterým se upravují právní poměry spořitelen, vlastní právní subjektivitu.

Pokud se podíváme na obecní majetek a jeho právní regulaci blíže, je vidno, že obecní majetek zahrnoval v první řadě jmění obce, komunálních nadací, fondů, ústavů a podniků, které obec nabyla v letech 1848 až 1918 a transformovaný obecní statek. Majetek obce se dělil na jmění finanční, jmění správní, které zahrnovalo kancelářské budovy, obecní muzea, knihovny apod. a na veřejný statek, statky sloužící k veřejnému užívání. Co se kmenového jmění týče, zůstaly v platnosti zásady z doby předcházející – tj. veškerá dispozice byla vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, zcizování bylo vázáno přísnějšími podmínkami, na jeho zachování dohlížely nadřízené orgány. Konkrétně platilo, že kmenový majetek, ať movitý nebo nemovitý nebylo možné zcizit bez souhlasu nadřízeného dohlédacího orgánu, i když obecně lze říci, že finanční novely umožnily flexibilněji zcizovat kmenové jmění v určitém rozsahu a disponovat nemovitostmi, pokud tím bylo sledováno zvýšení výnosu vlastního jmění.

S majetkem obce, ústavu a fondů obecních a obcí spravovaných se mělo hospodařit tak, aby zůstal zachován neztencený a byla zajištěna jeho trvalá, co možná největší výnosnost. Od této zásady se bylo možné odchýlit pouze v případech odůvodněných všeobecným prospěchem, nikoliv jen zájmem jednotlivce či určité vrstvy občanstva.³⁴⁶ Jednotlivci se měli na mysli místní elity, skupinami obyvatelstva především starousedlíci, měšťané či velkostatkáři. Pojem všeobecný prospěch však nebyl ani v podzákoných prováděcích předpisech přesněji definován, zůstalo u neurčitého, až možná kaučukového ustanovení, takže nakonec byl obvykle všeobecný zájem zájmem určité rozhodující skupiny v obci. Zásadně ale platilo, že obecní majetek ani přebytečný výnos z něj, např. dříví z lesa, nesměl být v budoucnu rozdělen mezi občany. Tím pozbyla platnosti příslušná ustanovení obecního zřízení, které to za monarchie umožňovaly. Novelizace výrazně posílila

³⁴⁶ Viz § 21 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely.

ekonomickou stabilitu obcí. Ve prospěch samosprávných svazků, včetně obcí, byly také stanoveny delší vydržecí a promlčecí lhůty.³⁴⁷

Pro případ možného úbytku obecního jmění se zřizovaly renovační čili rezervní fondy skládající se z peněžních prostředků bezpečně, tzn. nerizikově uložených anebo z cenných papírů. Rezervy lze považovat za účelově určené jmění obce sui generis, protože je podle legálních norem bylo možné použít právě jen k znovuzřízení opotřebených součástí majetku nebo k opatření náhrady. Zdroj jejich prostředků představovaly výnosy obecního majetku. Jen ve výjimečných případech to mohl být jiný příjem. Prostředků z fondů se používalo výhradně k znovuzřízení opotřebených součástí majetku nebo k náhradě těchto součástí. Na každém použití se muselo usnést obecní zastupitelstvo. Jiné upotřebení rezerv bylo přípustné výlučně se souhlasem bezprostředně nadřízeného dozorového úřadu. Pokud byla nějaká věc opatřena na základě půjčky, nesměl být k této věci zřizován rezervní fond, dokud nebyl dluh zcela vyrovnán. Důvodem takového právního postojе pravděpodobně byla snaha, aby obec nevytvářela rezervu místo splácení dluhu, takže by zbytečně narůstaly úroky, případně úroky z prodlení.

Mezi právní nástroje sloužící k omezení zmenšování obecního jmění patřila i ochrana obcí a měst se zvláštním statutem před exekucemi. Obce byly na základě vládního nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n. o exekuci proti obcím a ústavům prohlášeným za veřejné a obecně prospěšné ze dne 2. dubna 1936, které bylo vydáno na základě zákona č. 78/1896 ř.z. o řízení exekučním a zajišťovacím (exekučního řádu) a zákona č. 123/1923 Sb. z. a n. z 8. června 1923, který změnil některá ustanovení některých zákonů, mimo jiné také exekuční řád, chráněny v určitém měřítku před exekucí. Proti obci, statutárnímu městu, osadě anebo obecně prospěšnému ústavu nemohla být vedena exekuce s výjimkou, pokud se na danou věc ve vlastnictví těchto právních subjektů vztahovalo zástavní právo ze smlouvy. Okresní úřad, v jehož teritoriální působnosti se tyto subjekty práva nalézaly, navíc musel dle § 15 exekučního řádu v takovém případě vydat prohlášení, zda lze na majetek

³⁴⁷ Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 98.

obce či ústavu provést exekuci či zda by to ohrozilo veřejný zájem. Činil to na dotaz soudu z úřední povinnosti nebo na žádost obce, ústavu či věřitele.³⁴⁸ V případě vyhlášení ohrožení veřejného zájmu nebylo možné exekuci realizovat.³⁴⁹ Obecně prospěšnými ústavami nebyly všechny obecní a městské nebo jiné prospěšné ústavy, fondy apod. ale pouze ty, které za obecně prospěšné byly prohlášeny okresním úřadem, u ústavů ve statutárních městech zemským úřadem. Jednalo se kupř. o hasičské zbrojnice, vyučovací zařízení, umrlčí domy, knihovny aj.³⁵⁰

Jeden z důležitých pramenů změn obecního jmění představovalo spojování a oddělování obcí, byť k němu docházelo ve velkém měřítku téměř výhradně v období konstituování a stabilizace první Československé republiky, od roku 1918 do počátku 20. let. Tyto změny lze tedy zahrnout do prvního období větších změn zákonného zakotvení obecního majetku i jeho faktické podoby. Emotivní atmosféra provázející počátky existence samostatného Československa měla na oživení různých snah o oddělování nebo spojování obcí nemalou zásluhu. Hlavním argumentem pro případné povolení nebo naopak nevyhovění požadavku byl dostatek majetku k plnění příslušných obecních úkolů a funkcí, přičemž měřítko uplatňovaná vládními, resp. ministerskými úředníky byla poměrně přísná.³⁵¹ Existovala však výjimka, kdy se takové rozdělení povolovalo bez faktického ohledu na uvedená kritéria, byť v odůvodnění bylo splnění předepsaných podmínek v takovém případě

³⁴⁸ Viz § 5 – 7 vládního nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n.

³⁴⁹ Viz §§ 4 a 5 odst. 1 vládního nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n.

³⁵⁰ Viz §§ 2 a 3 vládního nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n.

³⁵¹ Ministerstvo vnitra naopak například nevyhovělo osadě Horní Přívory na odloučení od obce Přívory, přestože to bylo všeobecné přání osadních občanů a osada měla i podle ministerstva dost obyvatel i majetku. Kmenové jmění činilo 13 260 K, aktiva celkem 47 449 K, pasiva 30 472 K. Negativní rozhodnutí bylo vydáno, protože celá obec tvořila jediný katastrální a územní celek a případné změny dokumentech by znamenaly časově i finančně nákladné, nevhodné řešení a navíc odůvodnění žádosti nebylo natolik významné, aby skutečně k rozdělení muselo dojít. Navíc zde chyběl onen nacionální prvek. Viz NA, MV – stará registratura 1919 – 1944, Sign. 21/18, Inv. č. 2924, č.j. 25784, karton 567. Obci Jehlice bylo v roce 1922 odmítnuto schválení oddělení z místní obce Dolní Přím a to pro nedostatek majetku. Viz NA, MV – stará registratura 1919 – 1944, Sign. 21/18, Inv. č. 2924, č.j. 24823/22, karton 567.

konstatováno. Zmíněnou výjimku představovalo odlučování českého obyvatelstva koncentrovaného v určité části obce s většinou německého etnika na vlastní žádost od této obce. Například bylo schváleno oddělení obce Rejdice, kde žilo 189 Čechů a 159 Němců od obce Přichovice, která měla po oddělení 3259 občanů německého původu a 237 občanů českého původu. Žádost o oddělení podpořila potřebná většina Rejdic, místní orgány Přichovic nebyly proti, osada měla vlastní katastr a podle názoru ministerstva byly Rejdice dostatečně hospodářsky zajištěny.³⁵² Přes všechny tyto splněné požadavky je patrný poměrně výrazný nedostatek obyvatelstva nově vznikající obce.

Před spojením obcí se vyžadovalo uzavření úmluvy o vlastnictví, držení, správě a užívání jmění obce, i obecních ústavů a fondů.³⁵³ O spojení obcí rozhodovalo dobrovolné usnesení obecních zastupitelstev obou obcí a vyžadoval se k němu souhlas okresního zastupitelstva. Pokud obce ležely v různých okresech, bylo potřebné usnesení vlády.³⁵⁴ K rozdělení obcí byl vyžadován souhlas Zemského úřadu po slyšení Zemského výboru. Osadám mohl, v Čechách jako v jediné zemi z Československa, nadále zůstat jejich majetek, zvláště příjem z poplatků, dávek a jmění. O osadním jmění měl být veden oddělený inventář a sestavován zvláštní rozpočet.³⁵⁵ Pokud neexistovala dohoda o příjmech z osadního jmění, vycházelo se z článku I, § 20 odst. 3 vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n., který stanovil, že mají být příjmy osady použity výlučně na úhradu výdajů připadajících na osadu.³⁵⁶ Za předpokladu, že osadní jmění, přesněji řečeno z něj plynoucí výnos, nestačily na úhradu nákladů osady, mohla osada schválit speciální osadní přírážku

³⁵² NA, MV – stará registratura 1919 – 1944, Sign. 21/18, Inv. č. 2924, č.j. 36919 – vlastní rozhodnutí, související č.j. 11407, 13421, 16434 ad., karton 567.

³⁵³ Viz § 2 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

³⁵⁴ Usnesení vlády totiž dle § 1 zákona č. 280/1920 Sb. z. a n. nahrazovalo správní opatření v působnosti zemských sněmů.

³⁵⁵ Viz článek I. k § 20 odstavec 1 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

³⁵⁶ Ty sestávaly z podílu schodku rozpočtu obce.

k přímým daním. Správu osadního jmění vedlo místní zastupitelstvo, pokud nebylo u menších obcí zřízeno, tak obecní zastupitelstvo, jež je však muselo spravovat odděleně.³⁵⁷ I když chudinská péče přecházela pokaždé na obec jako celek, mohly mít osady zvláštní chudinské fondy. Zisky z nich používaly k úhradě kvót, jimiž přispívaly na společný náklad obce.

Již § 23 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. novely obecního zřízení a statutů zmocnil vládu, aby v přechodné době slučovala a rozlučovala obce. Rozšíření materie, o níž vláda mohla rozhodovat bylo ovšem limitováno ad quem 31.12. 1919. Tato pravomoc, kterou např. J. Hoetzel prohlásil za projev správní diktatury vlády, byla navíc přenesena díky ustanovení zákona č. 295/1919 Sb. z. a n. z 27.5. 1919 usnesením vlády ze 4. června 1920 na ministerstvo vnitra a byla každoročně přijímanými speciálními zákony obnovována.³⁵⁸ Tak bylo sice zachováno zdání provizoria praxe, ve skutečnosti však vládě zůstalo zákonné zmocnění k spojování a rozdělování obcí až do r. 1938. Šlo tedy o stálou úpravu, což staví legitimitu takového přístupu do jisté míry do podivného světla.

Jiným právním důvodem, na základě něhož obce vlastnily majetek, byla pozemková reforma z roku 1919, v rámci níž obce získaly od státního pozemkového úřadu, později od ministerstva zemědělství³⁵⁹ jako přidělci řadu významných pozemků i staveb. První pozemkovou reformu upravovalo několik základních zákonů a podzákoných právních předpisů, konkrétně zákon č. 215/1919 Sb. z. a n. zvaný záborový, kterým stát nabyl oprávnění

³⁵⁷ Viz článek I. k § 20 nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n.

³⁵⁸ Následujícím zákonem prodlužujícím provizorní úpravu slučování a rozlučování obcí byl zákon č. 285/1920 Sb. z. a n. kterým se zmocňuje vláda ke slučování a rozlučování obcí a ke změně hranic okresu v § 1 přenesl na vládu pravomoc sloučit obce, a to i bez jejich souhlasu do 31.12.1920. Slučování, rozlučování a změn hranic obcí se týkal znovu zákon č. 117/1921 Sb. z. a n. o zmocnění vlády k dalšímu slučování a rozlučování obcí, ke změnám hranic obcí, okresů, žup v novelizovaném znění, jehož § 1 bod 3 stanovil, že obce musejí být hospodářsky zajištěny. Tento zákon se vztahoval i na města s vlastním statutem, města s regulovaným magistrátem a města s právem municipálním. Viz § 7 zákona č. 117/1921 Sb. z. a n.

³⁵⁹ Přidělování nemovitostí byl delší dobu trvající proces, některé přiděly byly rozdělovány ještě ve 30. letech 20. století. Protože však šlo již jen o resty, byl na základě vládního nařízení č. 22/1935 Sb. z. a n., kterým se ruší pozemkový úřad a jeho působnost se přikazuje ministerstvu zemědělství, Státní pozemkový úřad zrušen a přiděly dostalo na starost ministerstvo zemědělství.

určitý nemovitý majetek zabrat, přejímat a přidělovat. Záležitosti a pravidla přidělování zabraných nemovitostí byly zakotveny v přidělovém zákoně č. 81/1920 Sb. z. a n. Zákon č. 329/1920 Sb. z. a n. stanovil rozsah a způsob poskytování náhrad za zabraný a odňatý majetek. Významnou novelou Náhradového zákona byl zákon č. 220/1922 Sb. z. a n. Pokud stát zabranou a převzatou půdu nepodržel nebo nepoužil k obecně prospěšným účelům, měl jí pozemkový úřad přidělovat především obcím.³⁶⁰ Mezi případy, kdy měly být pozemky obcím přidělovány, patřily mimo jiné: 1. pokud byla půda méně hodnotná, 2. vyžadovaly se rozsáhlejší užitkovací zásahy, např. u půdy ležící ladem a hodící se k zalesnění, zasadaření apod., rašelinišť, chudých pastvin, 3. aby byly doplněny obecní zemědělské podniky na výběru umožňující řádné a výnosné provozování, 4. ke zřízení vlastních zemědělských podniků obcí sloužících k opatření místních potřeb, fungování obecních ústavů apod.,³⁶¹ 5. k plnění obecně prospěšných úkolů obce, 6. aby je dále propůjčovaly.³⁶² Pastviny mohly být přiděleny obcím, pokud se zavázaly, že je za přiměřených podmínek přenechají do užívání drobným zemědělcům.³⁶³ Lesní půdu dostávaly obce v rámci reformy se zřetelem ke konkrétním poměrům přednostně.³⁶⁴ Rybníky se obcím měly přidělit k zdokonalení či rozšíření jejich rybníčního hospodářství. Na okamžik vzniku vlastnického práva obcí nebyl jednotný názor.³⁶⁵ Podle části tehdejší judikatury se obce vlastníkem přidělu stávaly vkladem do pozemkové knihy na základě rozhodnutí pozemkového fondu a souhlasu přidělce, tj. souhlasným projevem stran – to byl názor konfliktního senátu č. 714 z 5.6. 1934 a Nejvyššího správního soudu. Naproti tomu Nejvyšší soud např. v rozhodnutí sp. zn. Rv I 783/27 z 10. března 1928

³⁶⁰ Viz § 1 bod 5 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového

³⁶¹ Viz § 12 odst. 1 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového

³⁶² Viz § 8 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového

³⁶³ Viz § 9 odst. 1 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového

³⁶⁴ Viz § 10 odst. 1 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělového

³⁶⁵ Zákonná úprava viz § 28 zákona č. 329/1920 Sb. z. a n. ve znění novel. Muselo se přitom jednat o přiděl do vlastnictví dle § 15 zákona č. 15 zákona č. 81/1920 Sb. z. a n.

zastával právní stanovisko, podle něhož vlastnictví k přidělu vznikalo na základě rozhodnutí státního pozemkového úřadu, který chápal jako správní akt. Zápis do pozemkové knihy měl podle něj pouze evidenční povahu. Stál tedy na principu *adsignace*.³⁶⁶

Nemovitý majetek měl být shodně s ostatním majetkem spravovaný tak, aby zůstal neztenčený a výtěžek z něj byl co nejvyšší. I když nebyl součástí kmenového obecního jmění, nesměl být majetek u obcí s nejvýše 30 000 obyvateli bez souhlasu zcizen. Ve větších obcích bylo zcizení přípustné, pokud celková prodejní cena prodávaného nebo směňovaného majetku v obcích 30 až 100 000 obyvatel nepřesáhla 50 000 Kč, v obcích nad 100 000 obyvatel 100 000 Kč. Při prodeji obecních nemovitostí byl souhlas kontrolního úřadu, tzn. okresního výboru nutný vždy, když se jednalo o část kmenového jmění a též u obcí, které měly nad 30 000 obyvatel, jestliže tržní cena prodávané nemovitosti nedosahovala 50 000 Kč. Při prodeji komunální nemovitosti bylo podmínkou vystavení znaleckého posudku dvěma znalci.³⁶⁷ Při prodeji veřejného statku byl navíc vedle rozhodnutí obecního zastupitelstva o prodeji nezbytné, aby zastupitelstvo konstitutivně rozhodlo, že zbavuje nemovitost povahy veřejného statku, věc se odnímá veřejnému užívání. Toto rozhodnutí nabývalo účinnosti čtrnáct dnů poté, co bylo vyhlášeno obecně závaznou vyhláškou. K darování se souhlas nadřízeného orgánu vyžadoval pokaždé.³⁶⁸ Totéž platilo pro směnu nemovitostí.

Kupovat nemovitosti mohla obec bez souhlasu, pokud prokazatelný pravidelný čistý výnos té které nemovitosti stačil aspoň k obvyklému zaplacení

³⁶⁶ Míňení Nejvyššího soudu podporovala koncepce celé řady ustanovení zákonů pozemkové reformy, kupř. § 30 zákona č. 329/1920 Sb. z. a n. Na okraj je nutné ještě podotknout, že současná judikatura pojetí prvorepublikového NS ČSR přijala za své. Toto stanovisko lze vzhledem k charakteru a podobě pozemkové reformy považovat za správnější, ovšem problematičtější z hlediska právní jistoty, protože lze důkazy pro současné potřeby obtížněji dohledat. Podrobněji k temporální otázce vzniku vlastnictví obcí viz Kišš Petr, Restituce majetku obcí. Eurolex Bohemia, Praha 2005, str. 74-76.

³⁶⁷ Klapka Otakar, Pacht obecních pozemků a drobní pachtýři, In: Československá samospráva, ročník 1., Československá obec samosprávná, Praha 1924, str. 42.

³⁶⁸ Viz článek I. k § 23 odstavec 14 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

zúročení a splátek ceny nemovitosti a vedlejších výloh a kupní cena se uhrazovala z kmenového kapitálu obce. Pokud si však obec musela ke koupi nemovitosti půjčovat nebo získávat prostředky z jiného pramene, nebylo schválení potřebné u obcí do 3000 obyvatel činila-li kupní cena do 25 000 Kč, u obcí 3-50 000 obyvatel do 200 000 Kč, u obcí 50 – 100 000 obyvatel do 1 milionu korun a u obcí nad 100 000 obyvatel do 10 000 000 korun českých a prokazatelný pravidelný čistý výnos té které nemovitosti stačil aspoň k obvyklému zaplacení zúročení a splátek ceny nemovitosti a vedlejších výloh. V takovém případě bylo závazným usnesení obecního zastupitelstva.³⁶⁹ Obvykle byl při koupi nemovitosti obcí vyžadován souhlas okresního výboru. Pouze když výnos nemovitosti spolu s přebytkem rozpočtu postačil k umoření ceny kupované nemovité věci, nebyl souhlas dozorového orgánu potřeba. Při koupi nemovitých věcí obcí hrála rozhodující roli objektivně zjištěná rentabilita věci. Tržní cena nemovitosti byla hrazena a) z běžných obecních příjmů, b) z kmenového jmění, c) z výnosů zápůjčky obce.

Počet budov, především ve velkých městech, v období 1918 – 1938 narůstal. Jedním z důvodů byla i státní podpora obecní výstavby zakotvená v zákoně č. 281/1919 Sb. z. a n. z 23.5. 1919 o státní podpoře stavebního ruchu. Podle § 1 tohoto normativního aktu vláda dávala státní záruky na stavby a hradila úroky na stavby zahájené obcemi v roce 1919, což umožnilo obcím více stavět. U domů, jejichž stavba byla takto od státu podpořena, platil zákaz zcizení a zatížení a existovalo k nim ex lege předkupní právo státu.³⁷⁰

Obecní nemovitosti mohly být dány do pronájmu neboli pachtu či pronájem prodloužen na základě dvou právních úkonů. Buď na základě usnesení obecního zastupitelstva, a to v případě, když nájem byl uzavírán maximálně na dobu 6 let z volné ruky, nebo na dobu delší a v tom případě se o něm konalo veřejně vyhlášené ofertní řízení nebo veřejná dražba. Veřejné dražby probíhaly dle licitačního řádu z 15.7.1786. K uzavření kupní smlouvy při veřejné dražbě podle § 16 licitačního řádu docházelo „přiklepnutím a

³⁶⁹ Viz článek I. k § 23 odstavec 18 - 23 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

³⁷⁰ Viz § 4 zákona č. 281/1919 Sb. z. a n.

vydražoval ten, kdo dal nejvyšší podání, tzn. rozhodovala nejvyšší nabídka. Ustanovení zákona první finanční novely znalo však taxativně vypočtené případy, kdy se neuskutečňovala při dávání pozemku do pronájmu na dobu trvání nájmu přesahující šestileté období veřejná dražba, i když také zde bylo právním titulem usnesení obecního zastupitelstva.

Mezi případy pachtu bez veřejné dražby patřil kupříkladu pronájem bytů v komunálních činžovních domech.³⁷¹ Pozemky se v těchto případech dle § 9 zákona č. 421/1919 Sb. z. a n. v první řadě pronajímaly lidem nemajetným a hospodářsky potřebným.³⁷² Šlo o situaci, kdy by dle § 21 zákona č. 329/1921 S. z. a n. uskutečnění veřejné dražby či veřejně vyhlášené oferty bylo na újmu obecně prospěšnému zájmu³⁷³, dále u pozemků z bývalého obecního statku³⁷⁴ a dále se takto postupovalo u pozemků v drobném pachtu.³⁷⁵ Drobní pachtýři disponovali i dalšími výhodami, kupříkladu měli nárok na prodloužení nájemního vztahu o dva roky, měla-li obec více než 25 ha zemědělské půdy. U pronájmu nemovitostí na dobu kratší 6 let zvolné ruky i na dobu delší 6 let se vyžadoval souhlas bezprostředně nadřízeného dozorového orgánu.³⁷⁶

³⁷¹ Viz § 23 zákona č. 329/1919 Sb. z. a n.

³⁷² Soudy však, jednoznačně v rozporu s doslovným zněním zákona vykládaly požadavek pronájmu nemajetným účelově, zužujícím způsobem a omezovaly jej na dřívější obecní statky transformované do obecního jmění. Viz Netolický Antonín, Komu mají být pronajímány obecní pozemky, In: Československá samospráva, ročník, 5, číslo 1-2, Praha 1928, str. 129.

³⁷³ Za obecně prospěšný zájem považovaly judikáty Nejvyššího správního soudu např. nutnost zajistit obživu nebo udržet životní standard chudých občanů. Viz Klapka Otakar, Pacht obecních pozemků a drobní pachtýři, In: Československá samospráva, ročník 1., Československá obec samosprávná, Praha 1924, str. 9.

³⁷⁴ V tomto případě výjimku specifikoval přímo speciální zákon č. 421/1919 Sb. z. a n. o transformaci obecního statku v kmenové jmění obecní. Jinak byly výjimky zakotveny v § 29 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely.

³⁷⁵ Drobným pachtýřem byl dle definice obsažené v zákoně z 30.9. 1924 o drobném pachtu rolník, který obdělával sám či za pomoci svých rodinných příslušníků zemědělsky využitelnou půdu v maximální rozloze 6 ha.

³⁷⁶ Viz článek I. k § 23 odstavec 1 - 3 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

Postup vzniku nájmu obecních nemovitostí probíhal následovně. Starosta většinou na základě nabídky konkrétní fyzické osoby nebo zástupce či statutárního orgánu právnické osoby přednesl v obecní radě návrh na pronájem určitého nemovitého objektu. Obecní rada rozhodla, že návrh je přijatelný a měl by být postoupen obecnímu zastupitelstvu. Předtím, než o věci rozhodovalo obecní zastupitelstvo, se k otázce obligatorně vyjádřila finanční komise. Ta byla zvláště obezřetná, pokud návrh vycházel přímo z řad obecní rady a vyskytovalo se zde nebezpečí existence střetu zájmů. Obecní zastupitelstvo přijalo usnesení za přítomnosti 2/3 svých členů, z nichž nadpoloviční většina se vyjádřila k myšlence pachtu pozitivně. Proti usnesení bylo možné ve čtrnáctidenní lhůtě podat odvolání k okresnímu výboru.³⁷⁷ Pokud v průběhu těchto kroků nedošlo k žádným komplikacím, následovalo podepsání smlouvy, případně, jak již bylo výše řečeno veřejná dražba či veřejně vyhlášené ofertní řízení, a teprve po určení a vyhlášení vítěze podpis. Tato ustanovení ovšem neplatila pro pronájem řady nemovitostí, u něhož nebyl tituluz vzniku nájemního vztahu veřejnou dražbou běžný. Takovou výjimkou byl např. nájem obecních bytů. Obecní pozemky bylo možné pronajímat na dobu kratší 6 let veřejnou dražbou. V tom případě se nevyžadoval souhlas dozorového orgánu.

Pozemkového majetku obcí se týkal zákon č. 177/1927 Sb. z. a n., který upravoval pozemkový katastr, tedy geometrické zobrazení, soupis a popis veškerých pozemků v Československé republice³⁷⁸ a jeho vedení. Ten ve svém § 4 odst. 1 nově definoval pojem pozemku, vymezoval účel a části pozemkového katastru, obsahoval hranice držebností, tzn. doložené hranice pozemků.³⁷⁹ Mezi náležitostmi, které musely být dle legislativy v katastru uvedeny, byly také držitel pozemku, výtěžek pozemku, důležitý například při pronájmech pozemků obcí, právo ke stavbě, kdy po určité době se pozemek i se stavbou navracen úplně do vlastnictví původního veřejnoprávního

³⁷⁷ Viz § 99 zákona č. 4/1864 z.z. obecního zřízení ve spojení s § 45 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely.

³⁷⁸ Viz § 2 zákona č. 177/1927 Sb. z. a n.

³⁷⁹ Viz §§ 3 odst. 1, 6 a 12 zákona č. 177/1927 Sb. z. a n.

vlastníka, tedy i obce. V § 14 zakotvoval ale rovněž údaje o budovách a v § 15 o jiných stavbách. Paragraf 32 zákona č. 177/1927 Sb. z. a n. přímo požadoval, aby byl pozemkový katastr ve stálé shodě se skutečným stavem, včetně osoby držitele apod. V souladu s tím byly obce povinny dodávat k němu seznamy obecního majetku a veřejných cest.³⁸⁰ Ustanovení § 42 zase stanovilo povinnost souladu katastru a pozemkových knih. Jestliže se například lišil knihovní vlastník od katastrálního řádného držitele, zapisovali se do sbírek listin katastru oba dva. Každých šest let byl soulad pozemkových knih a katastru ověřován katastrálním měřičským úřadem a knihovným soudem.³⁸¹ Právní úprava i samotný katastr tak napomáhal vedení a obnovování pozemkových knih a právní jistotě ohledně vlastnictví pozemků.³⁸²

Součástí obecních nemovitostí byly i obecní lesy, jejichž rozsah ve vlastnictví obcí se zmnožil v souvislosti s pozemkovou reformou. Zákon č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních sice zůstal platným, avšak s určitými úpravami, a to nejen terminologickými. Obecní lesy byly napříště výlučně obecním jměním, což souviselo se zánikem obecního statku.³⁸³ Obce v nich měly hospodařit tak, aby lesy přinášely co nejvíce užítku. Obecní zastupitelstvo, jakožto kolektivní volený samosprávný orgán zástupců obce, stanovilo lesního hospodáře, který zhotovoval lesní plán. Rozsahová mez, nad níž se vyžadovala pečlivější a odbornější správa lesů, se měnila. Lesní plán nemusely mít obce, které vlastnily do 65 hektarů lesů a jejichž lesní hospodářství bylo v pořádku.³⁸⁴ Obce mající nad 700 ha lesů naopak nejen že musely lesní plán pořádit, ale k tomu byly povinny zaměstnat i

³⁸⁰ Viz § 30 ve spojení s § 55 písm. b) zákona č. 177/1927 Sb. z. a n.

³⁸¹ Viz § 43 zákona č. 177/1927 Sb. z. a n.

³⁸² Kupříkladu pokud náležel pozemek do podílového spoluvlastnictví, mohly být jeho části patřící jednotlivým spoluvlastníkům vyznačeny v katastru jako samostatné parcely, čímž nemohlo dojít k tomu, aby celý pozemek prodal jen jeden ze spoluvlastníků, jak se tomu v praxi občas stávalo. O sporných dílech pozemků se sepisovaly do pozemkového katastru zvláštní podrobné protokoly.

³⁸³ Viz § 1 zákona č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních dle novel ve spojení s § 1 zákona č. 421/1919 Sb. z. a n.

³⁸⁴ Viz § 6 zákona č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních dle novel.

příslušný personál.³⁸⁵ Lesní plán schvalovalo obecní zastupitelstvo. Mnoha hospodářským lesním plánům uplynula za války jejich desetiletá platnost a byla prodloužena pro nával jiné práce do roku 1921.

Ke změnám v oblasti obecních lesů došlo rovněž v souvislosti se zánikem obecních statků. Užítky obecních lesů, které byly dříve obecním statkem, prodávala obec veřejnou dražbou, v první řadě pro spotřebu svých obyvatel, zbytek nejvýše prodávajícím.³⁸⁶ V období od 1.1.1920 do 31.12.1926 náležela polovice peněžitých výtěžků z takových lesů bývalým podílníkům. Pozemky, z nichž brali dříve užítky měšťané, se po zrušení měšťanského práva staly kmenovým jměním s výjimkou nemajetných měšťanů, kteří si je mohli ponechat. Pokud chtěla obec nadále zachovat právo občanů, sbírat chrastí v obecních lesích, musela k tomu přijmout zvláštní řád. Stejná zásada platila pro pastvu hus a dobytka obyvatel obce na obecních pastvinách.³⁸⁷ Role a luka měla být ze zákona přednostně pronajímána nemajetným a těm, kteří to potřebovali. Je zajímavé, že se v roce 1922 odděleně účtovaly kmenové obecní lesy a lesy bývalého obecního statku, třebaže byly zařazeny dle § 4 zákona č. 421/1919 Sb. z. a n. do kmenového jmění obce.³⁸⁸

Dozorovým orgánem nad obecním hospodařením v lesích byl okresní výbor, a to nikoliv na základě obecního zřízení, nýbrž dle ustanovení lesního zákona jako legis specialis. Okresní výbor schvaloval jmenování lesního hospodáře, lesní plán, dohlížel nad maximálně účelným využitím lesa a mohl zasáhnout také tehdy, byl-li les zanedbáván.³⁸⁹ Vyšší kontrolní instancí byl zemský výbor.³⁹⁰

³⁸⁵ Viz § 8 zákona č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních dle novel.

³⁸⁶ Viz § 9 odst. 1 zákona č. 11/1893 z.z.

³⁸⁷ Viz § 9 odst. 2 a 3 zákona č. 11/1893 z.z.

³⁸⁸ Viz NA, Zemský výbor 1874 – 1928, IČ 3229, č.j. 118 259, karton 667.

³⁸⁹ Viz §§ 2,3,11 a 14 zákona č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních dle novel.

³⁹⁰ Viz § 16 zákona č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních dle novel.

Výraznou složku obecního majetku představoval obecní kapitál. Používal se při koupi nemovitostí, úhradě funkcí obce i jejího každodenního fungování apod. Finance přicházely do obecní pokladny z několika základních zdrojů. Jednak šlo o výnosy z obecního majetku, především z jmění, například z pronájmů nemovitostí, propůjčování honebního či rybářského práva, dále o cenné papíry nebo vklady na soukromých i veřejných účtech a jednalo se také o čistý zisk obecních podniků patřících do obecního majetku tam, kde byly zřízeny a prosperovaly.

Samosprávné finance zahrnovaly několik položek. Poplatky, tzn. autoritativně určené platy podle předem stanovených pravidel, byly regulovány §§ 28 a 44 zákona č. 329/1921, § 28 odst. 1 vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. a článkem V. § 2 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. Děly se a) na užívací poplatky představující náhradu za užívání zařízení nebo statků veřejného zájmu, společně s dávkami pro ně byla formou vládního nařízení v letech 1922 a 1928 vydána vzorová pravidla, šlo o vládní nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. vydané v souvislosti s první finanční novelou a stanovící vzorová pravidla pro obecní dávky a poplatky a vládní nařízení téhož názvu č. 15/1928 Sb. z. a n. přijaté v návaznosti na druhou finanční novelu a b) na správní poplatky hradící úkony obecních správních úřadů.

Od poplatků je třeba odlišovat příspěvky, které platili ti, kdo měli z konkrétního zařízení určitý prospěch.³⁹¹ Vlastně tím spoluhradili určité obecní výdaje, které byly vynakládány v jejich zájmu. Příspěvky také mohly být vybírány omezeně teritoriálně, v určitém obvodu či okrsku obce, např. když v určité části obce bylo pro obec zřízeno nákladné zařízení, které občané žijící v jiných obvodech města nemohli využít. Příspěvky se nevybíraly jednorázově za každé užití, ale pravidelně, plynule a týkaly se zejména živnostníků. Takovým občanům byla tato skutečnost oznámena veřejnou vyhláškou a měli přiměřenou lhůtu k vyjádření. Navíc občanům, v jejichž zájmu bylo určité zařízení zřízeno, mohlo být uloženo spolufinancovat jeho provoz anebo platit

³⁹¹ Viz § 26 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., § 16 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. a vládní nařízení 143/1922 Sb. z. a n.

za jeho užívání zvláštní poplatky. Přednost byla dávána dohodě, ovšem nedošlo-li k ní, mohla být osobám, majícím prospěch ze zařízení, uložena příspěvková povinnost jednostranným právním aktem, který měl podobu usnesení obecního zastupitelstva. K účinnosti takový akt vyžadoval schválení nadřízeným dohlédacím orgánem. Zvláštní, následujícími právními předpisy, opuštěná, byla ustanovení zakotvující příspěvkovou povinnost velkých podniků – tzn. podniků majících nad 200 zaměstnanců, které v obci měly sídlo nebo provozovnu nebo v obci bydlel velký počet jejich zaměstnanců a jejichž podnikání přinášelo obci zvláštní výdaje³⁹² – opotřebení silnic, nebezpečí požáru, chudinským zaopatřováním bývalých zaměstnanců apod. nešlo-li o podniky státní, které nepodléhaly výdělkové dani.³⁹³

Třetí složkou tohoto typu příjmů byly samostatné dávky.³⁹⁴ Byly vybírány jednak obligatorně, to se vztahovalo např. na dávku ze zábav a z přírůstků hodnoty nemovitosti, jednak fakultativně na základě usnesení obecního zastupitelstva.³⁹⁵ Proti usnesení mohl daňový poplatník nebo finanční komise podat odvolání u obecního úřadu do 14 dnů od vyhlášení usnesení. Okamžik vyhlášení nastával uplynutím čtrnáctidenní lhůty po vyvěšení na úřední desce. O odvolání rozhodoval okresní výbor. Spotřební obecní dávky schvaloval svým výnosem zemský výbor, kterému žádost obce postoupil po přezkoumání bezprostřední dozorový orgán, pokud žádala obec o povolení vyšší sazby dávky, rozhodovala vláda.³⁹⁶ Nerozhodl-li orgán do 3 měsíců, platila právní fikce, že rozhodl pozitivně. Samostatné spotřební dávky byly připuštěny pouze tehdy, když se nevybírala na stejné zboží obecní přírážka. Pro demonstrativně uvedené, nejobvyklejší druhy poplatků a dávek byla vytvořena vzorová pravidla, která formovala přílohu prováděcích nařízení k finančním novelám.

³⁹² Viz článek I. k § 27 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

³⁹³ Jednalo se kupříkladu o státní fiskárnu, poštu, telegraf, továrny na tabák, ústavy pro výrobu léčiv.

³⁹⁴ Obecní dávky byly generelněji upraveny v §§ 29, 37 a 38 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. a v článku V. bodě 4 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. –

³⁹⁵ Viz § 40 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

³⁹⁶ Viz § 35 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

Jiné než vzorové obecní dávky, tj. dávky stanovené v legislativě a podzákoných obecně závazných normách, bylo možné uložit se svolením Ministerstva vnitra po dohodě s Ministerstvem financí. Sazby poplatků a dávek, které byly vyšší, než ty určené ve vzorových pravidlech, mohly být ukládány obcím jedině tehdy, jestliže prokázala skutečný náklad obecních zařízení a zpracovala i uvedla pravděpodobný výnos poplatků. Pouze určení podmínek pro výběr dávky z přírůstku hodnoty nemovitosti reguloval zákon č. 28/1920 Sb. z. a n.

Obecní poplatky a dávky byly značně různorodé. Jako příklad poplatků lze uvést Konstantinovy lázně, jež vybíraly vodné nebo obec Dolní Lhotu, která měla vyšší výdaje a méně majetku takže vybírala krom vodného taktéž dávku ze psů a hasičskou dávku.³⁹⁷ Stejně rozmanitý byl i způsob stanovení a výše dávek. Kupříkladu všeobecné vodné a poplatek za odpad se vybíraly v závislosti na výši nájemného. Vodné přitom tvořilo maximálně 10% nájemného, stočné 5%, poplatek za odvoz popela a smetí mohl dosáhnout nejvýše 5% nájemného. Jestliže se nejednalo o nájemní budovu, platilo se všeobecné vodné ve výši 20 Kč, ovšem jen tehdy, byla-li nemovitost obydlena. Zvláštní vodné bylo hrazeno podle množství odebrané vody. Stočné bylo placeno půlročně, v závislosti na velikosti plochy místností. Stavební poplatky byly placené paušály za vydání stavebního povolení, za výkon stavebního dozoru, za povolení rozdělení nebo při změně povahy pozemku, dále se stavebními poplatky hradily stavební změny a úpravy i konání komisionálních řízení stavebním úřadem. Častým poplatkem byl poplatek za dobrovolné propůjčení nebo přislíbení domovského práva, který dosahoval maximální výše 1000 Kč u obcí do 50 000 obyvatel, u větších obcí 2000 Kč. Obecní poplatky mohly být kupříkladu uloženy rovněž za provozování prodejních stánků, pump nebo dílen. Tyto poplatky se skládaly z evidenčního poplatku a poplatku za 1 metr čtvereční zabrané veřejné plochy. Předepisoval a vybíral je starosta, dozor nad ním vykonávala obecní rada. Prováděcí vládní nařízení stanovila jako další příklady poplatků poplatky

³⁹⁷ Viz NA, Ministerstvo vnitra, Sign. 9/189, Inv. č., 11 397, č.j. 54 346, karton 5245.

stavební, z domovského práva, z obecních hřbitovů, z veřejného statku, za úřední výkony, vodné a stočné, za prohlídky dobytka apod.

Rovněž fakultativních dávek bylo velké množství. Byla vybírána dávka z nájemného, dávka z používaných místností, dávka z přechodného ubytování, z nezastavěných pozemků, z držení motoristických dopravních prostředků, dávka z přepychových bytů a dávka z nápojů, dávka ze spotřeby elektrické energie a plynu k osvětlení, z kulečníku, kuželek, ze hry v karty, ze hraní domina, z přepychu, z masa nebo dávka z nákladů profiletické ochrany. Podle § 22 zákona č. 116/1927 Sb. z. a n. o silničním fondu mohly obce vybírat též dávky z držení motorových vozidel.

Dávka z masa byla vyměřována podle váhy anebo z kusu. Povinen platit ji byl ten, pro něhož byl dobytek porážen a také dopravce. Nápojová dávka byla vybírána sazbou stanovenou na jeden litr. Nejdražší byl tvrdý alkohol – až 80 h, nejlevnější výčepní pivo – 8h. Sazba dávky z nealkoholických nápojů se pohybovala v mezích 10 a 20 h. Platit dávku byly povinni hostinští a ostatní obchodníci, kteří nápoje prodávali, výrobci, pokud nešlo jen o výrobu pro vlastní spotřebu.

Obecní dávka z přírůstku hodnoty nemovitosti se platila při převodu nemovitosti či podílu na ni. Osvobozeny od placení byly v tomto případě personálně stát, státní podniky, podniky státem spravované, příp. dotované, územně samosprávné svazky, jejich ústavy a fondy, chudinské, školské apod. nadace a fondy, obecně užitečná stavební sdružení, veřejnoprávní ústavy sociálního pojištění a také osoby osvobozené podle mezinárodních smluv a obyčejů, kterými byla Československá republika vázána. Věcně osvobozeny byly převody, u nichž nepřevyšoval přírůstek 5% nabývací hodnoty, převody uskutečňované nucenou dražbou a převody dle záborového zákona. Taxativně v předpise uvedené převody dávce nepodléhaly.³⁹⁸

Dávku z nájemného platil nájemce jako procento klouzavě progresivně se zvyšující podle výše nájemného. Dávka z přepychových bytů byla vybírána od vlastníků bytů z tzv. přebytečných místností. Byla tím vyšší, čím více se

³⁹⁸ Viz § 4 III. dodatku nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n.

v budově vyskytovalo přebytečných místností. Dům neměl přebytečné místnosti, jestliže počet jeho místností nejvýše o jednu převyšoval počet osob, jež se v něm zdržovaly. Děti do 7 let, děti ve věku 7 – 16, pokud byly téhož pohlaví a mohly tedy bydlet v jednom pokoji a každá ze dvou či více zaměstnaných služebných osob téhož pohlaví, bydlely-li v jednom pokoji, se počítaly za půl osoby.

Obce mohly rovněž vybírat dávku ze hry v karty, domino, kulečník, kuželky, v jednotné výši do 30 korun českých, a to v hospodách, klubech a spolcích či ve speciálních, k tomu určených, místnostech. Projevem významné úlohy, kterou sehrávalo při takových společenských hrách vždy v českých zemích specifické obecenstvo – tzv. kibici – bylo to, že oba zmíněné prováděcí podzákonné předpisy zakotvovaly povinnost, aby platil i kibic, a to 2 Kč při hře v karty, 50 ha při dominu a 50 ha za kulečník. Od poplatků a dávek byl osvobozen stát, země, okresy, obce, veřejně prospěšné podniky, cirkusy, přenosné stánky, vzdělávací, spolková a podobná zařízení. Právo vybírat poplatky trvalo na základě rezolutivního temporálního určení, jehož horní hranice byla vládním nařízením č. 143/1922 Sb. z. a n. stanovena na 6 roků. Okresní výbor přitom každoročně zkoumal důvodnost jejich dalšího trvání.³⁹⁹

Důležitou úlohu plnily i nadále obecní přírážky ke státním přímým nebo spotřebním daním, ukládané v souladu s ustanoveními obecního zřízení.⁴⁰⁰ Zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. tzv. druhá finanční novela taxativně stanovil v § 1 odst. 1 že přírážky lze vybírat k dani pozemkové, dříve zvané gruntovní, dále k dani domovní, všeobecné výdělkové a zvláštní dani výdělkové, k dani rentové, pokud byla vybírána přímo, k dani z vyššího služného. Domovní daní se rozuměla daň činžovní, která měla oproti ostatním odlišné sazby a daň

³⁹⁹ Viz § 28 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. a odpovídajícího ustanovení nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n.

⁴⁰⁰ Přírážky upravovaly §§ 30 a 42 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., § 1 a 25 – 26 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n., článek 1 zákona č. 169/1930 Sb. z. a n., článek 1 č. 1, §§ 1, 2, 3, 5 a 6 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n., dále § 30 vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. a §§ 1 odst. 1 – 7 a § 2 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n.

třídní. Obecní přírázky ke spotřebním daním byly povoleny jen k dani nápojové z vína, moštu a ostatních šťáv z hroznů či jiného ovoce maximálně ve výši 25% daně.⁴⁰¹ Po návrhu Zemského výboru mohla obec mající nad 10 000 obyvatel se svolením vlády, resp. dle § 33 prováděcího nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n. se svolením ministerstva financí, vybírat 10% přírázku ke státnímu poplatku z převodu nemovitostí.⁴⁰²

Obecní přírázky měly být rozvrženy rovnoměrně na všechny druhy daní, s ohledem na zákaz zvyšování přírázky k dani činžovní dle zákona č. 170/1919 Sb. z. a n. a další podobné zákazy. Odstupňování přírážek představovalo výjimku, která byla dána buď tím, že poplatníci jednoho druhu daně byli ve srovnání s ostatními nepoměrně zatíženi, nebo poplatníci jedné daně měli z různých obecních zařízení větší prospěch a nebylo jim z nějakého důvodu možné uložit zvláštní příspěvky. Žádost o povolení přírážek vyžadovala doložení výkazu o poplatcích, přírážkách a samostatných dávkách v obci uložených a o jejich výnosu.

Oproti době Rakousko – Uherska se výrazně změnila výše přírážek. Výše obecních přírážek⁴⁰³ podle zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. mohla dosahovat maximálně 200%, resp. u statutárních měst 310% příslušné daně. Zákon č. 169/1930 Sb. z. a n. tzv. třetí finanční novela, doplnil a upravil druhou finanční novelu hlavně tím, že s účinností od 1.1. 1931 zvedl výši přírážek k přímým státním daním, jež obce při nedostatku finančních příjmů z vlastního majetku mohly vybírat. Např. v § 1 odst. 5 zákon č. 169/1930 Sb. z. a n. určil, že nestačili celkový výnos k úhradě řádné rozpočtové spotřeby a k tomu rozpočtová potřeba na splnění úroků a splátek činila alespoň polovinu rozpočtové úhrady z přírážek, mohly obce vybírat přírázky v sazbě až 250%. Při rozhodnutí 3/4 většiny všech zastupitelů mohla být výše sazby zvýšena až na 300%, pokud

⁴⁰¹ Viz § 34 zákona odst. 1 č. 329/1921 Sb. z. a n. ve spojení s § 34 prováděcího vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n.

⁴⁰² O zavedení takové obecní přírázky rozhodoval po návrhu ZV starosta dle § 33 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

⁴⁰³ Obecní přírážkou se rozuměla i obecní přírázka školní.

přirážky přesahující mezní hranici sloužily k úhradě potřeby úrokování a splácení zápůjček.

Ke zjištění, zda bylo přípustné vybírat takovou přirážku, se rozlišovaly jednotlivé půjčky podle účelu. Pokud byla totiž účelem půjčky vlastní potřeba obce, přihlíželo se k potřebě na splácení a úrokování zápůjčky v plném rozsahu. Při zápůjčkách na stavby, podniky a jiná zařízení bylo rozlišováno, zda mají rozpočtový schodek, rovnováhu či přebytek. Při rozpočtové rovnováze a přebytku se k potřebě umořování a zúročení dluhu nepřihlíželo vůbec, jestliže existoval schodek, byl brán ohled na potřebu umořování a zúročení dluhu u staveb a zařízení do výše tohoto schodku.⁴⁰⁴ Nepostačovala-li ani takto vysoká přirážka, mohla obec dle § 1 odst. 7 doplněného zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n., požadovat přirážky ve výši až 350% příslušných daní.

Od roku 1936 mohly obce na základě ustanovení zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. vybírat přirážky až do výše 350% daně. Jestliže nestačilo ani zavedení všech poplatků, dávek a horní hranice přirážkových sazeb, bylo tuto sazbu možné zvýšit až na 400%, pokud šlo o úhradu potřeby na úroky a půjčky, jež byly uzavřeny k rozmnožení nebo ke zvýšení hodnoty majetku, anebo k založení obecních podniků, obecně prospěšných ústavů či nadací nebo jiných prospěšných zařízení, za podmínky, že k umoření těchto zápůjček a jejich příslušenství nestačily výnosy z takového majetku.⁴⁰⁵

Statutární města vybírala přirážky ve výši součtu obecních a okresních přirážek.⁴⁰⁶ Pro statutární města zavedla maximální sazbu třetí finanční novela díky systému stanovení jejich výše od r. 1931 namísto 310% na 360 % daně maximálně. Podle zákona č. 69/1935 Sb. z. a n., čtvrté finanční novely sazba výrazně vzrostla. U statutárních měst, jakožto rovných okresu, se k nové sazbě 350 % ještě mohla připočítat maximální sazba okresních přirážek, jež činila dalších 150%.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Viz § 1 odst. 5 bod. 2 a 3 vládního nařízení č. 157/19278 Sb. z. a n.

⁴⁰⁵ Viz článek I. bod 3 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

⁴⁰⁶ Viz § 1 odst. 6 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. druhé finanční novely a § 1 odst. 9 zákona č. 169/1930 Sb. z. a n. třetí finanční novely.

Přirážky k činžovní dani měly vymezen maximální limit ve výši 125% daně, výjimku ovšem požívaly obce, které až do roku 1927 vybíraly k činžovní dani přirážky vyšší. Po roce 1927 jim byla jako horní hranice přirážky určena sazba 200%. Možnost dalšího zvyšování přirážek k činžovní dani byla omezena. V letech 1928 až 1931 mohly být tyto přirážky zvýšeny pouze z důvodu, aby byl vyrovnán úbytek nastalý snížením přirážkové základny.⁴⁰⁸

Usnesení o vybírání obecní přirážky k činžovní dani do 150 %, resp. později od roku 1931 do 200% a u statutárních měst do 200%, posléze 250% daně nevyžadovalo žádné schválení nadřízeným orgánem.⁴⁰⁹

Usnesení obecního zastupitelstva o vybírání obecních přirážek do 100% daně nevyžadovalo žádné schválení. K vybírání přirážky ve výši 200 až 300% se vyžadoval souhlas okresního výboru. Přirážky mimořádné výše, tj. nad 300% mohly být propříště povoleny jen tehdy, když obec vzhledem k místním poměrům vybírala všechny vhodné a účelné dávky a poplatky. Posouzení tohoto kritéria zůstalo zemskému výboru. U statutárních měst byl zemský výbor příslušný ke schvalování výše přirážek již u hranice 200%.⁴¹⁰ Zemský výbor byl rovněž dozorovým orgánem nad hospodařením obcí s počtem nad 3000 obyvatel. Nestačila-li ani s výnosem přirážky veškerý příjem obce k úhradě rozpočtových potřeb zkoumaly dozorové orgány navíc jednotlivé rozpočtové položky z hlediska ekonomické účelnosti a byly oprávněny v takovém případě provádět změny, co do jejich zařazení a výše. Kontrolní úřad mohl také obcím nařídit výběr vhodných dávek a poplatků, mohl povolit přirážky ve vyšší či nižší výměře než o jakou žádalo obecní zastupitelstvo a dokonce měl pravomoc navrhnout ministerstvu vnitřní povolení dávek a poplatků, k nimž

⁴⁰⁷ Viz článek I. bod 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

⁴⁰⁸ Viz § 1 odst. 2 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n.

⁴⁰⁹ Důvodem byl fakt, že většina obcí vybírala přirážky nad 100% sazby přímých daní a dozorové orgány by byly zahlceny schvalováním přirážek, které bylo jen jedním, a to nikoliv nejpodstatnějším, z objektů jejich aktivit. Průměrnou výši přirážek lze nalézt v Flögel Jaroslav, *Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy č. 77 z roku 1927 a č. 169 z r. 1930 Sb. z. a n. (2. a 3. finanční novela)*, Československá obec samosprávná, Praha 1930, str. 15.

⁴¹⁰ Viz Kol. autorů, *Ottův slovník naučný nové doby*, Svazek II., Novina, Praha 1939, str. 994 – 996.

nejdou vzorová pravidla, a jednalo by se bez povolení o protiprávní výběr. Ve všech těchto případech musel rozhodnutí odůvodnit.

Zatímco příjmy obcí z přírážek vzrostly, byla obec zbavena některých časově předcházejících kapitálových příjmů, mimo jiné výnosu za prodej honebních lístků. Zatímco honební zákon č. 49/1866 z.z. směřoval tento příjem do obecního rozpočtu, zákon č. 560/1920 Sb. z. a n., jenž jej měnil a doplňoval určil, že 25% výnosu za prodej honebních lístků patřilo napříště okresu a městům Liberci a Praze, která jako statutární města měla okresní postavení. 75% výnosu putovalo do zemského fondu.⁴¹¹

U zemského fondu je nezbytné se zastavit. Přiděly pro samosprávné svazy byly sice oproti časům starého mocnářství nově upraveny zákonem, a sice zákonem č. 34/1921 Sb. z. a n. Finanční novela z roku 1927 ovšem s konečnou platností přinesla systémově uspořádaný nový zdroj obecního kapitálu odlišný od pouhých dotací – peněžní prostředky plynoucí z fondů. Tyto fondy se nazývaly postupem doby různě – vyrovnávací fondy, pomocné fondy atp. podle jejich právního charakteru, který se jednotlivými finančními novelami měnil. Konkrétně podle zákona č. 77/1927 Sb. zák. a nař. byly zřízeny tzv. vyrovnávací zemské fondy⁴¹² dotované určitými veřejnoprávními prostředky,⁴¹³ považovanými za finance obecní či okresní, které ale představovaly pouhou masou peněžních prostředků, určenou k rozdělení na pomoc finančně slabým obcím a okresům.

Prováděcí vládní nařízení k finanční novele z roku 1927 výslovně potvrdilo, že fond nebyl právníckou osobou. Nemohl se proto samostatně zavazovat v právních vztazích. Jeho správu vedl zemský výbor.⁴¹⁴ Z fondu byly poskytovány příspěvky potřebným obcím s výjimkou hlavního města Prahy

⁴¹¹ Viz § 26e) zákona č. 560/1920 Sb. z. a n.

⁴¹² Viz § 58 odst. 6 a § 85 odst. 6 zákona č. 177/1927 Sb. z. a n.

⁴¹³ Plynuly do nich příspěvky z výnosu daně domovní, obrátové, pozemkové, část obecních přírážek výdělkové daní. Viz §§ 9 až 12 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.

⁴¹⁴ Viz k § 10 odst. 1 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n., kterým se provádí zákon ze dne 15. června č. 77 Sb. z. a n. o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy

nebo jejich místním částem – osadám.⁴¹⁵ Jako potřebné, dobové právní předpisy používaly pojem finančně slabé, byly chápány obce, které v předcházejícím roce vybíraly více než 150% obecních přírážek.

Celková výše přidělovaných prostředků činila ročně pro Čechy v souladu s požadavky právní normy nejméně 71 140 000 Kč.⁴¹⁶ Peníze z fondů byly poskytovány ale jenom v případě, že obce vyčerpaly všechny dávkové, poplatkové možnosti a přírážkovou hranici u všech daní bez rozdílu. Pokud zemský výbor nebo usnesení zemského zastupitelstva upravily rozpočty nebo snížily schodky staveb, podniků a zařízení, k nimž přihlížel okresní výbor při povolení zvýšené přírážky, snížil se tím automaticky přebytek, který mohla obec nárokovat. Nárok na přiděl ztratily obce, které bezdůvodně nepředložily žádosti o přiděl a své rozpočty do 30. listopadu předcházejícího roku. Z tohoto omezení existovaly omluvitelné důvody, jež byly v právním předpisu uvedeny demonstrativně a které propadnutí lhůty nezpůsobovaly. Jednalo se kupř. volby v obci.⁴¹⁷ Z přidělů byly vyloučeny obce, jejichž rozpočty po provedení úpravy opatřením zemského výboru vykazovaly rovnováhu nebo přebytek a obce, které nevyužily možnosti dané jim § 28 zákona č. 286/1924 Sb. z. a n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě z 22. 12. téhož roku anebo neprovedly ustanovení ostatních zákonů směřujících k racionalitě a omezení plýtvání veřejnými prostředky v samosprávě.

Celková výše příspěvků, které byly obcím povoleny, počet obcí, které žádaly na daný rok dotaci z fondu i jmenovitý počet obcí, jež si žádaly nárok na částku z fondu, pokud přiděl z fondu převyšoval přírážkovou základnu, byla

⁴¹⁵ Viz § 11 odst. 2 zákona č. 77/1927 Sb. z. a ř.

⁴¹⁶ Výpočet této částky jsem učinil na základě postupu stanoveného v paragrafech prováděcí vyhlášky č. 122/1935 Sb. z. a n.

⁴¹⁷ Viz odst. 1 k § 10 odst. 2 až 4 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n., kterým se provádí zákon ze dne 15. června č. 77 Sb. z. a n. o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy V textu předpisu se hovořilo sice o nepřekročitelné, tj. neprominutelné lhůtě, ale vzhledem k omluvitelným důvodům, šlo lhůtu relativně neprominutelnou. Vzhledem k značné abstraktnosti a obecnosti takových důvodů, kdy se výčet demonstrativně uvedených případů vlastně omezil na jediný, rozhodoval v praxi o důvodnosti nedodržení orgán, který finance přiděloval – zemský výbor a snaha o stanovení určitých procesních principů přidělování tak vyústila ve vytvoření prostředí mimořádně vhodného pro nejrůznější formy lobbyismu.

povinně uváděna zemským výborem ve zprávě určené ministerstvu financí.⁴¹⁸ Obce mohly činit výpůjčky na nutná mimořádná vydání, která byla způsobena vis maior, na vydání vzniklá z nařízení nadřazených údajů, dále jestliže to bylo rentabilní či pokud dosavadní výpůjčky nutily obec vypsát maximálně 50% přírážek, na zakoupení, rozšíření nebo vybudování veřejně prospěšných zařízení jako byly cesty, kanalizace či veřejná pouliční osvětlení, na nákup lesů přidělených státním pozemkovým úřadem ze majetku zabraného při pozemkové reformě.⁴¹⁹

Tzv. vyrovnávací fondy se v podobě koncipované v §§ 9 až 14 zmíněného zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. neosvědčily.⁴²⁰ Obce často sestavovaly rozpočty tak, aby dosáhly maximálního možného příspěvku z fondu.⁴²¹ Z přehledů rozpočtů vyplývá, že se o to často snažily obce s převahou obyvatelstva hlásícího se k německé národnosti.⁴²² Fondy byly penězi obecními a okresními na rozdíl od pozdějších pomocných zemských fondů zřízených dle zákona č. 169/1930 Sb. z. a n., tzv. třetí finanční novely. Od 1. ledna 1931 byly fondy zákonem č. 169/1930 Sb. zák. a nař. přikázány zemi jako přiděl – odtud název přidělový fond. Země je měla alespoň ze čtyř pětin použít k podpoře finančně slabých obcí, okresů.⁴²³ Stále se ovšem jednalo o celistvou masu financí, ačkoliv se oslabilo její účelové určení a disponovala s ní země. I po úpravě 2. a 3. finanční novely praxe získávání prostředků z fondů obcemi neúměrně narůstala. Například v roce 1934 se o

⁴¹⁸ Viz k § 10 odst. 6 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n., kterým se provádí zákon ze dne 15. června č. 77 Sb. z. a n. o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy

⁴¹⁹ Viz § 20 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.

⁴²⁰ Viz Šafář Jaroslav, Zeis Egon, Finanční hospodářství obcí, J. Otto, Praha 1936, str. 5, totéž Flögel Jaroslav, Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy (2. a 3. finanční novela), Československá samosprávná obec, Praha 1930, str. 55.

⁴²¹ Viz Flögel Jaroslav, Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy č. 77 z.r. 1927 a č. 169 z.r. 1930 S. zák. a nař. (2. a 3. finanční novela), Československá obec samosprávná, Praha 1930 na str. 55.

⁴²² Viz např. NA, Zemský úřad 1928-1945, Sign. 5-f, Inv. č. 1440-1442, č.j. 5435 aj., karton 199.

⁴²³ viz §§ 10 – 12 zákona č. 169/1930 Sb. z. a n.

příspěvek ucházelo 1453 obcí, zamítnuto bylo jen 270 z nich a to nejen pro nepřipustnost, nýbrž pro všechny možné přípustné zamítací důvody.

Fondy dále upravovala ustanovení zákona č. 69/1935 Sb. z. a n., konkrétně článek III., resp. jeho §§ 1 – 12 regulující dluhy obcí a okresů, který znovu měnil povahu fondů. Při Zemské bance v Praze se vytvořil zemský pomocný fond⁴²⁴ zastupovaný a spravovaný kuratoriem a disponoval na svou dobu značnými prostředky. Finanční prostředky určené pro obce a okresy v Čechách na jeden rok tvořily 150 milionů Kč.⁴²⁵ O organizaci a jednání kuratoria zřízeného pro správu těchto fondů platil dokonce zvláštní podzákonný předpis, vládní nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. Otázky spojené kuratoriem upravoval článek III. § 5 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. a § 5 zmíněného speciálního vládního nařízení. Osm příslušníků kuratoria bylo voleno z členů Zemského výboru ZV podle zásady poměrného zastoupení, dále zde byl generální ředitel Zemské banky, další ředitel ZB znalý práva (je otázka zda to znamenalo právnické odborné vzdělání) a dva zástupci vlády. Vláda z členů kuratoria jmenovala předsedu a náměstka. Kuratorium zastupoval navenek jeho předseda, všichni členové měli být na zasedání kuratoria pozváni, ale bylo již lhostejné, kolik se skutečně dostavilo, protože vždy rozhodovala svými hlasy většina přítomných. K platnému rozhodnutí museli přítomni být dva členové vlády.⁴²⁶ Funkční období bylo šestileté a jednalo se o čestný, tj. neplacený úřad,⁴²⁷ což ale mnohdy mělo za následek to, že se jeho členové snažili získat prospěch ze své účasti v kuratoriu alespoň jinými cestami. Podrobnější věcnou působnost orgánu upravoval § 2 nařízení.

⁴²⁴ Viz článek III. § 4 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

⁴²⁵ Pro srovnání moravskoslezským obcím a okresům bylo přičteno 44 milionů Kč, Slovensku 34 milionů korun, Podkarpatské Rusi pouhé 4 miliony. Viz § 3 odst. 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. čtvrté finanční novely.

⁴²⁶ Viz § 3 odst. 2 a § 5 odst. 1 vládního nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. o organizaci a jednání kuratoria pomocného fondu podle zákona o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy.

⁴²⁷ Viz § 11 vládního nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. o organizaci a jednání kuratoria pomocného fondu podle zákona o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy.

Kuratorium například rozhodovalo o vydání dluhopisů, o umoření či zúročení dluhů samosprávy či o uložení jmění pomocného fondu.

Finančně slabé obce, což byly obce, jejichž řádné rozpočtové výdaje nebyly zcela „zafinancovány“, přestože získaly dotaci ze zemského fondu, tj. přiděl podle čtvrté finanční novely a její prováděcí vyhlášky, mohly od roku 1936 žádat o úpravu dluhů ze zápůjček. Na fond se podle článku III. § 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. mohla obrátit finančně slabá obec, které s jejími dluhy nepomohl ani přiděl dle § 11 odst. 2 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. anebo věřitel – finanční ústav, který půjčku poskytl. Podle § 8 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. převzal pomocný fond splácení úroků nebo umoření dluhu, dluh celý nebo dluh vyrovnávací. Pokud žádost podala obec, mohl to fond učinit i bez souhlasu, resp. dokonce proti vůli úvěrního ústavu, ale musel alespoň úvěrní ústav vyslechnout, jinak by se jednalo o nenapravitelnou právní vadu.⁴²⁸ Zákon stanovil také podmínky zapravení dluhu. Jestliže nebyla uzavřena příznivější dohoda, mohl úrok činit maximálně 5% výše dlužné částky a umořovací lhůta trvala 20 až 40 let.⁴²⁹ Vyrovnání malých dluhů se dělo hotovostně, jinak splnění probíhalo prostřednictvím dluhopisů vydaných fondem nebo Zemskou bankou. Navíc se tyto dluhopisy umořovaly nejen slosováním, ale rovněž koupí na volném trhu za běžnou cenu pod jejich jmenovitou hodnotou.⁴³⁰ Banky a ostatní věřitelé měli samozřejmě zájem se s fondem dohodnout, než aby na ně padl nejostřejší jednostranný postup fondu využívající zákonné meze.

Pomocný fond měl následně po splnění dluhu podle § 9 odst. 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. nárok proti dotčenému svazku územní samosprávy, aby přispěl fondu k úhradě toho, co plnil. Výši této úhrady stanovila dohoda obce a kuratoria pomocného fondu. Tuto úhradu lze přirovnat spíše k současné povinnosti regresní náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, než k nástupu ručitele do práv věřitele vůči

⁴²⁸ Viz článek III. § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

⁴²⁹ Viz článek III. § 8 odst. 4 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

⁴³⁰ Viz článek III. § 8 odst. 5 - 7 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n.

dlužníkovi podle Občanského zákoníku, protože pomocný fond konec konců zasahoval ve prospěch samosprávy právě proto, aby mohla dále plnit své veřejnoprávní funkce.

Obce jejichž dluhy byly zapraveny podle zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. mohly uzavírat nové půjčky jen, zjistil-li Zemský výbor bezpečně, že k úhradě veškeré řádné potřeby obce postačí její vlastní prostředky v mezích nejvýše povolených přírůžek⁴³¹ nebo pokud se jednalo o zápůjčku s předpokladem výnosné investice či v případě, že se za umoření zápůjčky zaručil vyšší územně samosprávný celek i když podle § 11 odst. 2 téhož zákona existovaly určité výjimky. Vyžadovala-li zápůjčka záruku, musel u statutárních měst, u obcí nad 5000 obyvatel či sídel okresních úřadů, které vybíraly alespoň 200% přírůžek a u ostatních, jež měly určeno v daném kalendářním roce 260% a více přírůžek zemský výbor, jinak okresní výbor. Režim přidělů z pomocného fondu se nevztahoval na statutární města.

Ve třicátých letech bylo přijato speciální vládní nařízení č. 249/1935 Sb. z. a n. z 21. 12. 1935 o úlevách pro obce, jimž byl poskytnut příspěvek ze zemského fondu a došlo k úpravě jejich dluhu, při splácení některých dlouhodobých pohledávek. Nařízení doplňovalo ustanovení druhé části zmíněné poslední finanční novely č. 69/1935 Sb. z. a n. Byla zde mimo jiné stanovena maximální míra úroku. Při splátkách rozvržených na dobu 10 let nebylo kupříkladu možné úrok zvyšovat nad 3/4% původní jistoty.⁴³² Obec, která byla v postavení právnické osoby-dlužníka, musela ale věřiteli do 30.6. 1936 oznámit, že úlevy umožněné tímto zákonem užívá.⁴³³

Je-li řeč o obecním kapitálu, nelze nezmínit obecní půjčky, které tvořily jeho důležitý zdroj. Úvěrové hospodářství obcí se za války a v poválečném období velmi rozmohlo. Půjčky se dělily na dlouhodobé a krátkodobé, zatímní. Dlouhodobé přitom byly ty půjčky, jejichž splatnost nastávala řádově po několika letech. Mezi nejvýznamnější půjčky tohoto typu patřily půjčky

⁴³¹ Viz článek III. §11 odst. 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. ve spojení s §1 odst.1 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.

⁴³² Viz § 1 odst. 1 vládního nařízení č. 249/1935 Sb. z. a n.

⁴³³ Viz § 4 vládního nařízení č. 249/1935 Sb. z. a n.

hypotekární, tzn. spojené se zástavou nemovitého majetku obce, obecních ústavů či fondů, dále půjčky komunální bez hypotekární záruky a půjčky lombardní, tj. se zárukou cenných papírů. Zatímní půjčky představovaly výpůjčky směnečné, kontokorentní apod. Dlouhodobé dluhy činily v roce 1932 4,7 miliard Kč, krátkodobé 1700 milionů Kč.⁴³⁴ Tato čísla nesmějí mýlit. Téměř žádná obec neměla ve skutečnosti rezervy, a tak převažovaly u většiny obcí početně krátkodobé půjčky.⁴³⁵ Rapidní nárůst zadluženosti lze sledovat v porovnání s následujícím rokem. V roce 1933 obce dlužily celkem 9 516 958 192 korun.⁴³⁶

Na počátku republiky byla příčina příliš rozsáhlého dluhování obcí hledána nejprve v pozůstatcích války. Vláda proto využila pravomoci, kterou jí svěřil zákon č. 337/1920 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou z 15. dubna 1920 a vydala vládní nařízení č. 337/1926 Sb. z. a n. o přerušení sporů týkajících se některých závazků obcí. Spory o závazky obcí z půjček sjednaných od 26.7.1914 do 31.12.1924 byly na základě tohoto předpisu přerušeny ex officio či na návrh, jestliže listiny o závazku neodpovídaly zákonným předpisům anebo neměly všechny náležitosti nezbytné k platnosti. Tato zásada směřovala především proti vymahatelnosti válečných dluhů.

Samosprávné svazky včetně obcí používaly jako prostředek úhrady svých běžných potřeb mnohdy dlouhodobý úvěr, což je podle současných ekonomických teorií spíše mimořádný nástroj příjmů. Chyba spočívala tedy v přístupu k tomuto kapitálovému nástroji, ale jejím základem byla samotná podoba komunálního majetku. Nezdravé trendy ohledně dluhů měla omezit ustanovení první finanční novely, která zakotvila, že, jestliže se obec zadlužovala na dobu delší jednoho roku k investičním účelům (koupě

⁴³⁴ Viz Klapka Otokar, Co se připravuje v samosprávných, Svaz československých okresů, Praha 1934, s. 24.

⁴³⁵ Viz Zenkl Rudolf, Finanční novela obecní, In: Československá samospráva č. 1, ročník 1., Československá obec samosprávná, Praha 1924, str. 9.

⁴³⁶ Viz Kliment Josef, Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Právnícké knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936, str. 598.

nemovitosti, stavby atd.), musela půjčku splatit nejdéle po 40 letech, resp. podle doby určené ve smlouvě. O půjčce a době splatnosti bylo třeba přijmout usnesení obecního zastupitelstva. Finanční obecní komise se mohla proti tomuto usnesení o půjčce odvolat k dozorovému orgánu.⁴³⁷ Změny zavedené první finanční novelou však nebyly dostatečně důrazné a kvantum dlouhodobých půjček příliš nesnížily.

Přes častost tohoto neduhu v běžném životě obcí teprve § 20 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.,⁴³⁸ poprvé zásadněji omezoval možnost dalších půjček předlužených obcí, když konstituoval pravidlo, podle něhož obec, jejichž roční potřeba na úrok a splátky ze zápůjček vyžadovala kromě výtěžků kmenového jmění také více než 50 % přírůžkové základny za poslední tři roky, mohly nové půjčky uzavírat jen v taxativně vyjmenovaných případech.⁴³⁹ Za takové přijatelné důvody nových půjček označil zákon půjčky na úhradu výdajů způsobených vyšší mocí, dále povinnost k úhradě plynoucí ze zákona, zápůjčky na pořízení zařízení, jež je výnosné ke splacení zápůjčky či zápůjčky na zakoupení a vybudování obecně prospěšných zařízení včetně obecních ulic, kanalizací a osvětlení. Dále to bylo přijatelné, když subvence státu představovala aspoň 25% nákladu a také u zápůjček přijatých za účelem zaplacení přidělové ceny za lesy přidělené pozemkovou reformou.

Každé usnesení o půjčce muselo, protože nešlo o běžnou správu obecního majetku, být přijato kvalifikovanou většinou obecního zastupitelstva, musela být slyšena finanční komise a konečné usnesení vyžadovalo schválení okresního, resp. zemského výboru. Pokud se dozorový orgán nevyjádřil u přechodných zápůjček do jednoho, u ostatních do tří

⁴³⁷ Viz § 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

⁴³⁸ Ustanovení § 20 bylo poněkud pozměněno zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n. třetí finanční novelou ale význam zůstal stejný.

⁴³⁹ Dříve se o půjčkách obcí dělaly pouze přehledy ve výkazech Okresních správních komisí na základě výnosů Zemského správního výboru z let 1923 (výkazy půjček za pětiletku 1918 - 1922) a 1926 (výkazy za léta 1923 - 1925).⁴³⁹ Prováděcím vládním nařízením k zákonu č. 77/1927 Sb. z. a n. bylo nařízení č. 157/1927 ze 3. listopadu 1927, kterým se provádí zákon ze dne 15. června 1927, č. 77 o nové úpravě finančního hospodářství svazků finanční samosprávy.

měsíců, platilo automaticky, že půjčka byla zamítnuta. Tím byli chráněni nejen věřitelé, nýbrž především občané obcí, kteří nehospodárnost představitelů své samosprávy obvykle museli platit formou přírážek.

Obce se mohly bez vyššího schválení zaručit za půjčku bez ohledu na jejich výši, pouze v případě, že existovaly jisté předpoklady, že bude do konce kalendářního roku splacena. Pozitivní vyjádření vyššího orgánu nebylo stejně tak třeba u poskytnutých záruk při půjčkách uzavíraných na delší časové období, jestliže jejich přijetím se celkový dluhovaný obnos nezvýšil tak, že by představoval 20% přírážkové základny obce za tentýž kalendářní rok, v němž byla půjčka uskutečněna. Schválení usnesení ze strany kontrolního orgánu bylo nutné vždy, když se obecní majetek měl dát do zástavy.

Oběžník Zemského úřadu v Praze z 31.5.1929 č. 44881/1928/43 – 125 konečně stanovil nejzazší termín splacení obecní půjčky, aby obce zbytečně neprodlužovaly půjčky nebo se nesnažily vyhnout zaplacení. Podle textu oběžníku musela obec půjčku zaplatit nejpozději v době, kdy věc zanikala.

Zákon č. 169/1930 Sb. z. a n. doplnil do § 20 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. odstavec 4, který stanovil, že obce smějí uzavřít zápůjčku u úvěrních ústavů (včetně družstev) s neomezeným plněním. K uzavření obecní zápůjčky byl třeba souhlas Zemského výboru u statutárních měst a obcí nad 5000 obyvatel, vybíraly-li v roce uzavření zápůjčky nad 200% obecních přírážek k přímým daním a také u ostatních obcí, jež vybíraly přírážky 250% nebo obdržely příspěvek z vyrovnávacího, resp. pomocného zemského fondu.⁴⁴⁰

Nejčastějším věřitelem obcí byla Zemská banka, která půjčovala na 4% úrok, k tomu však ještě přistupoval rovněž 1/3% příspěvek správní a 6% úrok s prodlením, pokud samosprávný celek včas a řádně nevyrovnal závazek.⁴⁴¹ Do roku 1938 dosáhly zápůjčky Zemské banky 2,8 miliard korun a týkaly se vysledovatelného počtu 733 obcí. Naproti tomu například Obecní spořitelna

⁴⁴⁰ Viz § 23 odst. 3 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. ve znění zákona č. 169/1930 Sb. z. a n.

⁴⁴¹ Viz NA, Zemský výbor 1874 – 1928, Sign. XIX, Inv. č. 3227, č.j. 9071, 146750, 21839, 143878, 134200 aj., karton 662.

v Roudnici půjčovala na 5% úrok bez dalšího.⁴⁴² Obce si za první republiky mohly půjčovat i u kampeliček.⁴⁴³

Postavení obce bylo na konci první Československé republiky u otázky dluhů oslabeno skutečností, že čtvrtá finanční novela výrazně omezila možnost obce dovolávat se neplatnosti uzavření závazkového vztahu z důvodu porušení zákona. Podle článku II § 2 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. byla námitka neplatnosti usnesení obecního orgánu o zápůjčce ze strany obce vyloučena, pokud byl o půjčce vystaven dlužní úpis. Tím byli chráněni věřitelé, kteří ve spolupráci s vedoucími představiteli obce se zapojili do finančního zajišťování obcí, ač ze strany stávající obecní elity nebyl postup v pořádku a hrozilo, že v případě výměny vedení obce budou zápůjčky, obvykle v této podobě výhodné pro věřitele, stornovány.

O půjčkách obcí byly za první republiky na základě výnosů Zemského správního výboru zpracovávány Okresními správními komisemi a poté je nahrazujícími orgány tzv. výkazy, aby měly dozorové orgány přehled a mohly včas reagovat. První pocházel z roku 1923 a týkal se půjček z let 1918-1923. Kupříkladu výkaz o půjčkách obce Záluží u Mostu ukazuje, že si tato obec v letech 1918-1923 vypůjčila celkem 1 milion Kč a přestože část půjček – hl. válečnou půjčku, upsala, zbýval jí v roce 1923 stále dluh z půjček a úroků ve výši 866 000 Kč.⁴⁴⁴ V roce 1926 byl pořizován další výkaz za léta 1923-1925, s cílem pravděpodobně zkrátit revizní období, aby bylo možno dříve zasáhnout, nenadělaly se takové dluhy a neběžely úroky.⁴⁴⁵

Dalším zdrojem obecního kapitálu byly příjmy z nájemného. Byly ovšem limitovány tím, že obec musela v první řadě plnit své úkoly a nikoliv hledět na maximalizaci zisku. Obce jako osoby veřejného práva byly oprávněny a

⁴⁴² Viz NA, Zemský výbor 1874 – 1928, Sign. XIX, Inv. č. 3227, č.j. 134200, karton 662.

⁴⁴³ Výslovně to bylo umožněno např. § 20 odst. 4 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.

⁴⁴⁴ Viz NA, Ministerstvo vnitra – stará registratura, Sign. 2/67/1, Inv. č. 3866, č.j. 4104/6, karton 863.

⁴⁴⁵ Viz NA, Ministerstvo vnitra – stará registratura, Sign. 2/67/1, Inv. č. 3866, č.j. 113496, karton 863.

v případě nařízení ministerstva sociální péče povinny⁴⁴⁶ zvýšit anebo snížit nájemné za účelem vyrovnání rozdílů ve výši nájemného v různých domech téže obce nebo se záměrem úhrady schodku plynoucího z nedostatečného výnosu nájemného ve všech či i jen jednotlivých domech.⁴⁴⁷ Neschopnost nebo neochota zaplatit takto jednostranně zvýšené nájemné⁴⁴⁸ byla hodnocena jako neplnění závazků z nájemního poměru, což byl dle platného všeobecného občanského zákoníku z roku 1811 jeden z výpovědních důvodů.⁴⁴⁹

Právní režim obecních ústavů zůstal v Československu v meziválečném období v zásadě zachován, odhlédneme-li od zániku tzv. měšťanských ústavů na základě výše zmíněného zákona č. 304/1920 Sb. z. a n., kterým se zrušily ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském a ústavy, nadace a fondy zřízené na této bázi, přešly ex lege do účelově určeného obecního jmění. Změny přinesl rovněž § 1 zákona č. 302/1920 Sb. z. a n. ze dne 14. dubna 1920 kterým se upravují právní poměry spořitelen. Veškeré spořitelny bez výjimky byly propříště samostatnými právními osobami veřejnoprávní povahy, zatímco dosud některé náležely do komunálního majetku. Nenáležely tedy k obecním ani k obcí spravovaným ústavům. Všem spořitelnám v republice bylo uloženo, aby do pěti let od roku 1920 upravily své právní postavení do souladu se zněním zákona.⁴⁵⁰ Problém

⁴⁴⁶ K posilování exekutivy jako autoritativního prvku v rámci dělby moci docházelo, oproti všeobecně rozšířeným představám, již ve 30. letech 20. století. Příkladem lze jmenovat zákony o mimořádné moci nařizovací č. 95/1933 Sb. z. a n. z 9.6. 1933 a č. 206/1933 Sb. z. a n. ze dne 15.11.1933, které dávaly vládě nařizovací pravomoc konstitutivního charakteru ohledně celé řady záležitostí a byly ještě posíleny zákonem č. 109/1934 Sb. z. a n. ze dne 21. června 1934. Autoritativní druhá republika tak mohla v mnoha směrech na tento vývoj, mimochodem prosazovaný od počátku 30. let až do okupace roku 1939 mnohdy týmiž osobami, navázat.

⁴⁴⁷ Viz § 1 odst. 1 vládního nařízení č. 160/1934 Sb. z. a n. ze dne 13. července 1934 o bytovém hospodářství obce a obecně prospěšných stavebních sdružení.

⁴⁴⁸ Šlo vlastně o výjimku ze zásady, že změna smlouvy, již zvýšení nájemného jako esenciální složky nájemní smlouvy nepochybně bylo, je možná po uzavření smlouvy přijetím návrhu pouze se souhlasem obou stran. Porušena byla i civilněprávní zásada rovnosti subjektů. Osoby veřejného práva a obecně prospěšná stavební sdružení, které tento režim rovněž mohly využít, byly významně privilegovány proti soukromým pronajímatelům.

⁴⁴⁹ Viz § 1 odst. 3 vládního nařízení č. 160/1934 Sb. z. a n.

vznikl obcím v souvislosti s obecními chudobinci, protože dříve do nich plynuly pokuty uložené politickými úřady s výjimkou pokut v trestních věcech. Paragraf 11 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. takovou praxi zrušil, pokuty podle něj v budoucnu měly plynout do státní pokladny, což poněkud ochudilo finanční příjmy ústavů chudinských.

Právní předpisy, které se na obecní ústavy vztahovaly, byla ustanovení obecního zřízení z roku 1864 ve znění pozdějších předpisů,⁴⁵¹ zákon č. 329/1921 Sb. Z. a n. s prováděcím nařízením č. 143/1922 Sb.z. a n. a čtyři finanční novely. Změnilo se do jisté míry institucionální zakotvení kontroly v oblasti ústavů, kdy pravomoci okresního zastupitelstva převzal okresní úřad.⁴⁵²

Obecní ústavy tedy byly i za první republiky rozlišeny na ústavy ve vlastnictví obce, které dle §§ 31 a 41 českého obecního zřízení spravovalo obecní zastupitelstvo, zvláštní komise zřízené zastupitelstvem a prováděl starosta dle § 57 obecního zřízení. Dále se rozlišovaly obecní ústavy pouze ve správě obce, jejichž správu vykonávaly obvykle zvláštní orgány vymezené v zakladatelských smlouvách či nadačních listech.⁴⁵³

V pravdě průkopnickým činem bylo přijetí zákona č. 430/1919 Sb. z. a n. z 22.7. 1919 o zřizování a udržování veřejných knihoven obcemi, který byl dokonce prvním svého druhu v celé Evropě. Knihovny podle § 1 zákona a podle článků 1 a 2 prováděcího nařízení vlády č. 607/1919 Sb. z. a n. z 5.11. 1919 musely být obcemi dle zákona zřizovány povinně a účelem tohoto zřizování bylo vzdělávání obyvatelstva. Již existující knihovna, která nebyla obecní, byla nejčastěji obcí převzata bezúplatně či za náhradu nebo zůstala dosavadnímu vlastníkovi, obec převzala její správu a pokud ani to ne, tak její provoz obec subvencovala.⁴⁵⁴ Tak byly většinou převažující knihovny

⁴⁵⁰ Viz § 21 zákona č. 302/1920 Sb. z. a n.

⁴⁵¹ Zvláště §§ 10, 31, 32, 33, 38, 41, 53, 57, 67, 68, 69, 72, 96 a 97 zákona č. 7/1864 z.z. českého obecního zřízení.

⁴⁵² Viz např. nové znění § 19 zákona č. 59/1868 z.z.

⁴⁵³ Viz Klapka Otakar, *Obecní podniky a ústavy*, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924, str. 35.

čtenářských spolků po přijetí právního předpisu kupovány, nahrazeny či početně převýšeny veřejnými obecními knihovnami. Nemovitost pro knihovnu poskytovala obvykle obec, protože to byla její zákonná povinnost.⁴⁵⁵ Stejně tak náklad na zřízení a udržování knihovny hradila obec jako řádné vydání obecní samosprávy, limit přitom činil 30 haléřů až jednu korunu na jednoho obyvatele. Knihovna se skládala z půjčovny knih, čítárny časopisů a příruční knihovny. Výdajové položky na veřejné knihovny byly zařazovány do obecních rozpočtů. Výnos zemského správního výboru č. 11 028/VII z 1. března 1920 vyzýval okresní výbory, aby na toto zařazování dbaly, protože jinak mohla snadno vzniknout nepřehlednost ohledně vlastnictví a nákladů k veřejným knihovnám. Na základě výnosu například vyzval výbor okresního zastupitelstva Turnov všechny obce okresu, aby na to dbaly, neboť v turnovském okrese celá řada obcí hospodařila s veřejnými obecními knihovnami mimo rozpočet jako např. s nadacemi.⁴⁵⁶

Finanční správu knihovny vedla knihovnická rada, která měla 4 až 8 členů podle počtu obyvatel obce, z toho jednu polovinu členů rady volilo obecní zastupitelstvo a druhá polovina byla určena těmito zvolenými radními z řad pravidelných čtenářů.⁴⁵⁷ Knihovnická rada jmenovala knihovníka, v obcích nad 10 000 obyvatel profesionála. Dohled vykonávalo ministerstvo školství a národní osvěty, jež jmenovalo instruktory knihoven a bylo oprávněno rozpustit knihovnickou radu, odvolat knihovníka, ustavit náhradní řídicí orgán.⁴⁵⁸

Jestliže v některé obci tvořila národnostní menšina více než 10% populace, případně čítala taková národnostní minorita aspoň 400 hlav, musela být v dotyčné obci zřízena i zvláštní knihovna pro tuto menšinu nebo, v případě nemožnosti založení knihovny, muselo být vytvořeno oddělení

⁴⁵⁴ Viz § 6 zákona č. 430/1919 Sb. z. a n. a článek 31 vládního nařízení č. 607/1919 Sb. z. a n.

⁴⁵⁵ Viz článek 9 vládního nařízení č. 607/1919 Sb. z. a n.

⁴⁵⁶ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Inv. č. 3229, č.j. 1948, karton 667.

⁴⁵⁷ Viz § 7 a § 8 písm. b) zákona č. 430/1919 Sb. z. a n. a článek 36 vládního nařízení č. 607/1919 Sb. z. a n.

⁴⁵⁸ Viz § 11 zákona č. 430/1919 Sb. z. a n.

všeobecné knihovny.⁴⁵⁹ Prováděcí vyhláška č. 607/1919 Sb. z. a n. k zákonu o veřejných knihovnách obecních stanovila některé další podrobnosti pro obecní knihovny. Například podle něho alespoň 20% knih měla tvořit naučná literatura a do knihovny nesměly být zařazeny krváky, indiánky ani pamflety. V knihovnách bylo přísně zakázáno čepovat lihoviny.

Školní obec byla na základě právního pojetí, jež se prosadilo v republikánském Československu, nadána vlastní právní subjektivitou. Přitom ale stále platilo, že velké množství nemovitostí, s nimiž obec disponovala, patřilo do vlastnictví obce, což je zjiřitelné z pozemkových knih. Pokud obec a školní obec byly teritoriálně totožné, rozhodovalo o školském rozpočtu obecní zastupitelstvo po projednání v obecní radě, přestože. Stejně tak rozhodovalo zastupitelstvo o rozpočtu školy v případě, že obec hradila 80% a více školského nákladu.

K obecnímu jmění náležely obvykle také obecní hřbitovy, pokud nebyly vlastnictvím církevních právnických osob nebo nadací či jiných subjektů. Podle § 1 zákona č. 332/1920 Sb. z. a n. spadalo zřízení udržování a rozšiřování hřbitovů a umrlčích komor, které bylo dříve posláním obce, od účinnosti tohoto zákona státu. Dosud zřízené obecní hřbitovy zůstaly obecními ústavy.

Podobný režim jako obecní ústavy měly i obecní podniky jako byly elektrárny, plynárny, dráhy, pohřební služby apod., které plnily jiné úkoly než veřejně prospěšné. Prameny prvorepublikové právní úpravy obecních podniků byly hlavně §§ 10, 31, 32, 33, 41, 57, 96 a 110 obecního zřízení, tzn. č. 7/1864 z.z. pro Čechy, dále §§ 1, 2, 8, 14, 16, 21 -23, 26, 28 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. s prováděcím nařízením č. 143/1922 Sb. z. a n. Nutno dodat, že řada místních drah byla zřizována ve formě akciových společností, tedy samostatných právnických osob, přešla podle zákona č. 156/1925 Sb. z. a n. na stát. Obecní podniky, na rozdíl od pozemků, bylo možné běžně pronajímat nejen veřejnou dražbou, ale také volnou rukou bez ohledu na jejich velikost.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Viz § 2 zákona č. 430/1919 Sb. z. a n.

⁴⁶⁰ Viz 23 odst. 1 a 2 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely

Při jisté míře zobecnění, samozřejmě u vědomí existence konkrétních výjimek lze vysledovat, že elektrárny a plynárny, rovněž tak i obecní válcovny, píly a cihelny patřily mezi podniky, které přinášely obci značný výtěžek, naproti tomu vodárny bývaly spíše ztrátové. Všechny podniky však byly podřízeny režimu podniků jako výtěžných subjektů či organizací a při neziskových výsledcích se dostávaly do pozice, kdy hrozilo jejich zrušení pro nerentabilitu. Aby se takovému postupu zabránilo, neboť např. vodárny byly potřeba ve veřejném zájmu a nemohly existovat v jiné formě, neboť na soukromé subjekty bylo možné spoléhat jen v případě očekávání marže, rozdělilo prováděcí nařízení č. 143/1925 Sb. z. a n. podniky čistě výtěžkové a částečně výtěžkové, které nebyly zcela podřízeny právnímu režimu tržního prostředí podnikání.⁴⁶¹ Také v případě, jestliže byly čistě výtěžkové podniky složkou obecního majetku, platila pro ně některá zvláštní ustanovení. Paragraf 22 vyžadoval, aby příjmy kryly vydání. Z této zásady byla povolena pouze jediná výjimka, a to v případě, že by to poškodilo zájmy obce. Výkon správy náležel dle § 51 OZ s §§ 7 a 9 novely č. 76/1919 Sb.z. a n. nebo zvláštním komisím zřízeným k tomu účelu obecním zastupitelstvem na základě § 41 OZ. Obecní zastupitelstvo bylo v obou případech prvním stupněm dozoru.

Za výtěžkové podniky byly považovány soukromohospodářské podniky, které směřovaly k dosazování zisku, a k jejichž užívání nebyli občané nuceni správními akty. Tzn., šlo zvláště o plynárny, elektrické podniky, pohřební ústavy apod. Vodárny měly režim mezní, za výtěžkové byly pojmány pouze, když odběr vody záležel na svobodném rozhodnutí jednotlivce.⁴⁶² Výtěžkové podniky měly dosahovat zisku, nejméně však vydělávat tolik, aby kryly výdaje včetně úroků a umořování základního kapitálu. Měly být spravovány obchodnický a měly být bez prodlení zrušeny, pokud jejich příjmy nebyly s to krytí výdaje včetně úrokování a umořování základního kapitálu.⁴⁶³ Také pro ně

⁴⁶¹ Viz Klapka Otakar, Obecní podniky a ústavy, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924, str. 38.

⁴⁶² Viz článek I. k § 22 odstavec 1 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

⁴⁶³ Viz článek I. k § 22 odstavec 2 nařízení vlády republiky Československé č. 143/1922 Sb. z. a n.

platila povinnost zřizovat rezervní fondy. U obnovovacích rezervních fondů výdělečných podniků byla vzhledem k jejich povaze a úkolům ovšem mnohem benevolentnější úprava. Jejich fondy nemusely záležet ve vkladech nebo cenných papírech, stačilo, aby pasiva byla kryta náležitými aktivy. Krom toho podniky mohly zřizovat též rezervní fondy pro úhradu případné ztráty. Takové rezervy mohly být předmětem dispozice pouze se souhlasem kontrolního orgánu.⁴⁶⁴

Při podnicích, které nebyly výdělečné, ale sloužily veřejnému zájmu, bylo nutné uvážit míru veřejného zájmu vedoucího k tomu, aby k částečné úhradě bylo užito jiných příjmů obce. Zásadně však uživatelům veřejně prospěšného zařízení nesměl vzniknout prospěch na úkor všeobecné prosperity. U výdělečných podniků platila zásada, že jejich hlavním cílem má být dosažení zisku,

Obecní podniky zřizovala dle § 31 odst. 5 obecního zřízení obecní zastupitelstva, protože šlo o věc, která nebyla běžnou správou. K financování zakládání obecního podniku si musela často obec vzít zápůjčku či zvýšit přírážky. U čistě výdělečných podniků se obvykle k umoření půjčky stanovila doba čtyřiceti let.⁴⁶⁵

Pokud obecní podnik neměl vlastní rozpočet, zapisoval se případný příjem z půjčky investiční výdaje do mimořádné částí obecního rozpočtu, provozní a správní příjmy a náklady se zaznamenávaly do rozpočtu řádného.⁴⁶⁶ Podle § 11 první finanční novely rozpočet obecních podniků tvořil součást obecního rozpočtu. Stejná premisa platila pro závěrečný účet.

Zákon č. 169/1930 Sb. z. a n., tedy tzv. třetí finanční novela včlenila nově do zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. paragraf 26, který se věnoval obecním podnikům. Podle něj, jestliže byl obecní výdělečný podnik trvale ve schodku, mohl dohlédací orgán doporučit obci vhodné změny ve vedení, organizaci nebo v určení podniku a uložit jí, aby tato doporučení obecní zastupitelstvo

⁴⁶⁴ Viz § 22 zákona č. 329/1919 Sb. z. a n.

⁴⁶⁵ Viz Klapka Otakar, *Obecní podniky a ústavy*, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924, str. 43.

⁴⁶⁶ Viz §§ 2 až 4 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

projednáno. Zákon se o následném postupu nezmiňoval, ale v praxi po projednání informovalo obecní zastupitelstvo o výsledku jednání o doporučení příslušný dozorový orgán, který je navrhl. Pokud obecní zastupitelstvo nepřistoupilo na návrhy dohlédacího orgánu, mohl zemský výbor odepřít obci přiděl ze sanačního, čili vyrovnávacího fondu.⁴⁶⁷

Obecní elektrárny patřily mezi obecní podniky, přinášející obcím nemalé zisky. Především v počátečním období Československé republiky napomohl jejich nárůstu a tím rozmnožení obecního majetku zvláštní zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. ze dne 22.7.1919 o státní podpoře při zahájení soustavné elektrifikace. Obecní elektrárny náležely podle § 4 tohoto zákona, spolu s podniky okresů, zemí, smíšených společností⁴⁶⁸ a družstev k „všeužitečným“ podnikům, které náplní sloužily výrobě, dodávkám elektrické energie a sloužily elektrizaci.

Všeužitečný podnik měl jednak finanční výhody, jednak právní výhody. Mezi finanční přednosti patřilo například oprávnění vydávat, dílčí dlužní úpisy osvobozené v letech 1922 až 1930 od poplatků⁴⁶⁹ nebo výhody pro obec přijímající na elektrizaci půjčku, jestliže zde existoval na ní veřejný zájem⁴⁷⁰ a rovněž zvýšení přírážek na zřízení obecního elektrického podniku o 20%.⁴⁷¹ Mezi právní výhody patřilo bezplatné, případně pouze za symbolický poplatek poskytované užívání železničních cest a vodních pozemků anebo právo za náhradu užívat jakékoliv jiné veřejné i soukromé pozemky, kteréžto

⁴⁶⁷ Nutno upozornit, že v zákoně č. 77/1927 byla v § 3 odst. 7 upravena v tomto směru ingerence dozorčího úřadu daleko důrazněji, protože nedával pouze doporučení, ale mohl sám konstitutivně upravit hospodaření obecních podniků. Protože však šlo o přílišný zásah do práva na obecní samosprávu, která se v praxi neukázala nezbytnou, byl postup změkčen výše uvedeným ustanovením.

⁴⁶⁸ Smíšenými společnostmi byly společnosti, u nichž alespoň 60% základního kapitálu tvořil kapitál od veřejných subjektů dle zákona č. 258/1921 Sb. z. a n. a byly prohlášeny ministerstvem veřejných prací za všeužitečné. Viz Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927, s. 3.

⁴⁶⁹ Viz § 6 zákona č. 438/1919 Sb. z. a n.

⁴⁷⁰ Veřejný zájem, dle judikatury, byl přítomen za předpokladu, že bylo zaváděno například o pouliční osvětlení. Pouhé zavádění elektrického světla do domácnosti za takový považováno nebylo. Viz Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927, s. 8.

⁴⁷¹ Viz § 14 finanční novely č. 329/1921 Sb. z. a n.

právo se jako věcné břemeno zapisovalo do pozemkových knih dle nového zákona o pozemkových knihách č. 187/1922 Sb.z a n.

Dalším významným právem bylo právo na vyvlastnění pozemku za účelem zřízení elektrického vedení a spojovacího zařízení, vyžádaly-li si to důležité technické důvody, nebo když by náklady jeho vybudování na alternativním místě byly nepřiměřeně vysoké. Přednost mělo samozřejmě omezení vlastnického práva formou iura in res aliena. Vyvlastňovalo se či omezovalo vlastnické právo za náhradu v rozsahu, který byl nezbytný pro účely elektrizace. Vlastníkům pozemků bylo v konečné verzi zákona vykročeno vstříc tak, že pokud při možném vyvlastnění nemohli zbytek pozemku vlastnicku užívat, měli nárok na to, požadovat vyvlastnění celého pozemku.⁴⁷² Výše náhrady za vyvlastnění byla určována znalcem, konečné slovo měla při rozhodování zemská politická správa. Pokud byly obecní podniky založeny ve formě akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným nebo družstva mohla obec podat stížnost proti povinnosti finančně mu přispět. V praxi si obce obvykle stěžovaly v případě, že ze zřízení neměly či nemusely mít okamžitý prospěch. Uspěly tehdy, když již z projektu nebyl zřejmý prospěch obce.⁴⁷³

Zásadně byly elektrické obecní podniky zahrnovány do obecního majetku, někdy dokonce do složky nemovitostí, což znamenalo oddělování jednotlivých složek podniku.⁴⁷⁴ O založení obecního elektrického podniku rozhodovalo obecní zastupitelstvo, neboť se jednalo nikoliv běžné ekonomické rozhodnutí. Podnik měl být spravován, ostatně jako obecní podniky odlišného typu, tak, aby výnos kryl základní vydání včetně splácení úroků a umořování základního kapitálu.⁴⁷⁵ K dalšímu rozvoji obecních elektrických podniků došlo v době tzv. elektrizační pětiletky v letech 1927 až 1931, kdy byla na základě zákona č. 139/1926 Sb. z. a n. o finanční podpoře

⁴⁷² Viz § 12 zákona č. 438/1919 Sb. z. a n.

⁴⁷³ Viz Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927, str. 6.

⁴⁷⁴ Viz náleží č. 1134/1925 Sb. soudních nálezů.

⁴⁷⁵ Viz §22 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely.

elektrizace venkova obnovena rozsáhlá státní podpora nejen pro obce ve výši 10 milionů korun ročně, které byly poskytovány na základě žádosti obce nebo příslušného družstva.⁴⁷⁶

Přetrvávajícím problémem byla skutečnost, že drobné venkovské obce neměly dostatek kapitálu ani pro zahájení elektrizace. Státní příspěvky mohly ovšem tvořit pouze menší, vedlejší složku vkladu. V takovém případě proto do roku 1938 k elektrizaci těchto vsí nedošlo. Elektrizace přitom měla zahraničními vzory – Nizozemí, SSSR, Velká Británie, Francie apod. – prokazatelný přínos i tím, že podpořila zemědělské strojírenství a výrobu.⁴⁷⁷ Významnou pro růst obecního majetku byla novela č. 114/1932 Sb. z. a n. z 1. července 1937, kterým se měnil zákon č. 268/1921 Sb. z. a n., jímž se doplňoval zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. ze dne 22.7. 1919 o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace, především měnil definici všeužitečných elektrických podniků, mezi něž se pro příště zahrnovaly i podniky, které v době jeho prohlášení za všeužitečný náležely společností, v nichž měl stát, země, okresy či obce alespoň 25% základního kapitálu, pokud ve stanovách takové společnosti bylo zakotveno, že soukromí společníci mají povinnost po uplynutí doby v rozmezí 20 až 30 let po prohlášení podniku za všeužitečný na vyzvání ministerstva veřejných prací, buď přenechat státu, zemím, okresům či obcím tolik základního kapitálu, aby uvedený veřejnoprávní subjekt měl alespoň 60% základního kapitálu nebo vůbec má po výzvě se celý podnik takovou společností převeden na stát, zemi, okres nebo obec, podle toho, která z těchto právnických osob byla společníkem.

Cenu převodu určila dohoda nebo okresní soud sídla společnosti. Nedodržel-li společník závazek plynoucí ze stanov do 3 měsíců, složilo ministerstvo veřejných prací částku u okresního soudu sídla společnosti, o čemž byl dosavadní podílový spoluvlastník vyrozuměn a nekonal-li ani v dodatečné lhůtě tří měsíců od tohoto vyrozumění, přecházel jeho podíl i

⁴⁷⁶ Podrobněji o náležitostech žádosti o poskytnutí financí na zřízení obecního elektrického podniku viz Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927, s. 11 a 12.

⁴⁷⁷ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 139/1936 Sb. z. a n. o finanční podpoře elektrizace venkova obsažená v Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927, s. 15–19.

všechna práva s tím spojená na obec. Obec tak, v případě, že nebyla schopna shromáždit dostatek kapitálu sama, mohla zakládat smíšené elektrické podniky, které čerpaly výhody obecně prospěšných podniků, což přinášelo zisky i soukromému společníkovi a po dané lhůtě se celý podnik stal obecním majetkem nebo v něm obec získala klíčovou pozici. Obec měla v takovém případě navíc ze zákona zajištěn počet členů správních a kontrolních orgánů společnosti odpovídající její podílové účasti, takže formálně nemohlo dojít k machinacím s prostředky podniku, aniž mohla obec příslušným způsobem zasáhnout.⁴⁷⁸ Na podporu elektrizace směřovaly významné částky – v letech 1929 až 1933 35 milionů Kč a v letech 1934 až 1940 25 milionů korun.⁴⁷⁹

Také právní úprava honebností zůstala v podstatě zachována z dřívějšíka dle honebního zákona pro Čechy č. 49/1866 z.z. ve znění císařského patentu č. 83/1915 ř.z. V průběhu období 1918 – 1938 byly přijaty pouze dvě novely – zákon č. 560/1920 Sb. z. a n. a zákon č. 28/1929 Sb. z. a n. Honitba podle §§ 1–3 náležela vlastníkovu pozemku. Paragraf 12 pronájem obecních honiteb se realizoval ve veřejné dražbě i volnou rukou. Oba způsoby měly rovné postavení, což bylo odlišné od běžného obecního majetku, zvláště od nemovitostí, kde měla přednost veřejná dražba nebo veřejně učiněná nabídka. Dozorovými orgány pronájmu byly okresní úřad a zemský úřad, dříve zemské zastupitelstvo. O pronájmu honitby rozhodoval honební výbor honebního společenstva a ne obecní orgány, i když tam, kde pozemky honitby ve velké míře patřily obci, tak honební výbor byl orgánem sui generis podobný zvláštním orgánům pro správu obecních ústavů, fondů a dalších obecních zařízení. Přestože § 16 zákona č. 49/1866 z.z. ve znění zákona č. 28/1929 Sb. z. a n. stanovil, že až na výjimky má být nájemcem honebnosti jedna osoba, pronajímaly je obce často celému honebnímu společenstvu, resp. i několika honebním společenstvům najednou. Podle judikatury to bylo

⁴⁷⁸ Viz § 1 zákona č. 268/1921 Sb. z. a n. ve znění novely č. 114/1932 Sb. z. a n. z.

⁴⁷⁹ Viz § 1 zákona č. 139/1926 Sb. z. a n. o finanční podpoře elektrizace venkova ve znění zákona č. 56/1929 Sb. z. a n. a článek I. zákona č. 72/1932 Sb. z. a n. ze dne 19. května 1932.

v pořádku, neboť osobou se rozuměla právnická osoba.⁴⁸⁰ Ale pronájem několika společenstvům nespĺňoval ani tento výklad.

Důležitou roli u správného a kvalitního finančního hospodaření obce hrál rozpočet.⁴⁸¹ Již zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, tzv. první finanční novela, upravil proti předcházejícímu období podrobněji rozpočtové otázky a sjednotil účetnictví. Oproti dobám Rakousko-Uherska mohla obec napříště hospodařit pouze v rámci rozpočtu.⁴⁸² Z něj vyšel a ještě konkrétněji se rozpočtu věnoval zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., tzv. druhá finanční novela. Jednotné obecní rozpočty musely být každoročně sestavovány o všech příjmech a výdajích.⁴⁸³ Podle § 19 odst. 1 a 2 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n. nebylo možné vypracovávat zvláštní rozpočty např. o jmění chudinském, školním apod. Do rámce jednotného rozpočtu spadaly také podniky, ústavy, fondy apod.⁴⁸⁴ dotyčného samosprávného svazku, mohly být však zpracovány ve zvláštních přílohách tohoto rozpočtu. Fakticky tedy byly tyto přílohy zvláštními přiloženými rozpočty a spíše jen z důvodu formálního se hovořilo o jednom rozpočtu. Odstavce 3 a 4 paragrafu 19 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. doplněné zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n. dále určily, že v případě, že se nezdařilo pořídit nový rozpočet, postupovalo se podle rozpočtu loňského.

⁴⁸⁰ Viz Musil Josef, Honební zákon pro Čechy, V. Linhart, Praha 1933, str. 19.

⁴⁸¹ Například z archivů lze vyčíst, že město Beroun vlastnilo v roce 1932 obecní cihelnu, elektrický podnik, obecní lázně, obecní hřbitov, jehož příjem klesal a obecní knihovnu. Krom toho mu náležela řada pozemků, zahrady, sady, aleje, obecní dvůr, obecní lesy i obecní cesta, která však měla charakter veřejného statku. Beroun vybíral obecní přirážky ve výši 180% k dani činžovní a 300% k ostatním daním. Neukládal však na rozdíl od většiny jiných obcí žádné obecní dávky ani poplatky, protože disponoval slušným kapitálem. Rozpočet sestavoval převážně jako vyrovnaný. Viz NA, Zemský úřad 1928-1945, Sig. 5-f, Inv. č. 1440-1442, č.j.11136, karton 199.

⁴⁸² Viz § 8 odst. 1 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

⁴⁸³ O přípravě a sestavování rozpočtu pojednávají § 6 a 7 ve spojení s § 2 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., § 3 a § 19 odst. 1 zákona č. 77/1927, článek I. § 7 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n., § 3 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n. a z nižších norem ještě zvláštní oběžník Zemského správního výboru č.j. 148 990/1921.

⁴⁸⁴ Viz § 8 odst. 5 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

Rozpočet se dělil na rozpočet řádný a mimořádný. Příjmy řádného rozpočtu, přesněji řečeno řádné části rozpočtu, se skládaly z opakujících se, pravidelných, s běžnou správou majetku spojených výnosů obecního jmění, obecních ústavů a fondů, z čistých výtěžků obecních podniků, z příspěvků, poplatků, dávek a přirážek k daním i ze státních přidělů, které se okamžikem převodu na účet obce ipso jure stávaly obecním kapitálem účelově určeným.⁴⁸⁵

Za mimořádné příjmy se považovaly mimořádné příjmy z obecního jmění, příjmy za prodaný obecní majetek, výnosy půjček, mimořádné výnosy a jiné nahodilé příjmy. Výdaje řádné byly § 4 odstavcem 1 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. vymezeny jako opakující se, pravděpodobně očekávané výdaje, nutné k zachování obecního jmění a obstarávání veřejné správy vykonávané obcí i plnění dalších úkolů obce. Mimořádné výdaje byly naproti tomu nahodilé nebo dočasné. Obě složky rozpočtu se podle právního řádu měly striktně oddělovat. Řádnými příjmy mohly být hrazeny výdaje řádné i mimořádné, pokud byl dostatek přebytku, dokonce až do dvou následujících roků. Příjmy mimořádnými neměly být v zásadě hrazeny řádné výdaje. Měly být použity úhradě mimořádných výdajů, rozmnožení či zvýšení hodnoty kmenového jmění anebo ke splacení dluhů. Praxe ovšem vypadala poněkud odlišně. Veškeré prostředky často tvořily jednotnou sumu k úhradě všech výdajů. Půjčky a obecní dluhopisy byly zase používány k financování základních úkolů obce.

Mimořádné výdaje a investiční položky hrazené úvěrem nebylo možné realizovat před schválením rozpočtu, pokud nešlo o případ vis maior. Položky nehrazené úvěrem bylo přípustné provést mimo rozpočet pouze tehdy, když měla obec dostatek hotovosti. Jestliže obec na daný správní, tj. kalendářní, rok neměla schválený rozpočet, mohla hospodařit jen s prostředky odpovídajícími loňskému rozpočtu, přesáhnout výdaje přitom bylo možné jen u mandatorních vydání, pokud k nim byla obec ze zákona povinna. Proto v takovém případě nemohla obec ani provádět mimořádné a investiční

⁴⁸⁵ Viz §§ 2, 19 a 21 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely obecní

operace zapsané jako položky rozpočtu, jestliže by si na ně musela vypůjčit. Když nebyly takové výdaje zahrnuty do rozpočtu, nesměly být provedeny, ani pokud na ně obec prostředky měla, ledaže šlo o případy neodkladných opatření způsobených vis maior.⁴⁸⁶

Celkové rozpočtové obraty obcí nebyly nikterak zanedbatelné. Výdaje obcí v roce 1927 činily 4 178 767 667 Kč, z toho lze uvést některé položky – na školství obce vynakládaly 367 714 korun, na zdravotnictví a sociální péči 423 901 Kč, na komunikace 358 692 Kč, na splacení dluhů a úroků z nich plynoucích 506 719 Kč, na kulturu 1 300 000 Kč. Příjmy v témže roce 1927 naproti tomu tvořily zejména výnosy obecního jmění, jmění obecních podniků a fondů 383 879 Kč, výnosy z dávek a poplatků 460 007 Kč, obecní přirážky 769 263 Kč a příspěvky od státu a vyšších územně samosprávných celků 172 549 korun českých.⁴⁸⁷ Z čehož lze vyčíst, že schodek veřejných rozpočtů, alespoň na úrovni obcí, se prohluboval a zároveň, nepominutelnou úlohu přirážek a naproti tomu relativně malý výnos obecního majetku.

Na základě § 8 zákona č. 169/1930 Sb. z. a n. musela každá země vydat pro obce tzv. rozpočtový regulativ, tj. závazný předpis upravující formální způsob a postup rozpočtových prací. Vládní nařízení č. 19/1937 Sb. z. a n. ze dne 6. února 1937 o některých změnách předpisů, týkajících se úpravy finančního hospodářství svazků územní samosprávy, vzhledem k některým ustanovením zákona č. 226/1936 Sb. z. a n. ze dne 2. července 1936, kterým se měnil a doplňoval zákon o přímých daních, zpřesňovalo lhůtu zpracování rozpočtu a obsahovalo některé konkrétnosti k výběru a splatnosti obecních přirážek včetně jejich organizačního zajištění.

O odvolání proti usnesení obecního, městského zastupitelstva o rozpočtu rozhodoval okresní resp. zemský výbor.⁴⁸⁸ Dozorové orgány dále kontrolovaly demonstrativně vypočtené záležitosti rozpočtů, zejména přihlížely k tomu, aby rozpočty byly sestaveny secundum et intra legem, obsahovaly

⁴⁸⁶ Viz § 25 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. v posledním předválečném novelizovaném znění.

⁴⁸⁷ Viz časopis Československá samospráva, ročník 5, dvojčíslo 1 – 2, Československá obec samosprávná, Praha 1928, str. 3 a 4.

⁴⁸⁸ Viz odst. 1 a 2. vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n.

všechny zákonem stanovené náležitosti a bylo naplánováno řádné uhrazení sčítání.

Určité změny doznal i obecní inventář. První finanční novela čili zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. svým § 17 doplnila § 67 českého obecního zřízení o obecním inventáři tak, že se v budoucnu měl inventář vztahovat na veškerá aktiva i pasiva, tj. na jmění movité i nemovité, na spravedlnosti, práva, vklady, členské podíly, cenné papíry, dluhy, závazky, veřejně prospěšné obecní ústavy, ale i na výdělečné podniky a fondy obecní či obcí spravované. Inventář měl zahrnovat vždy opisy pozemkových knih a zemských desk, připojeny byly popis staveb se stavebními plány i se všemi následnými změnami, soupis příslušenství a vnitřního movitého zařízení, popis a rozloha pozemků s kopií soudní mapy, kupní či odhadní cena nemovitosti a movitostí, sbírka opisů listin jakožto právních titulů zápisu do pozemkových knih.⁴⁸⁹

Jako novou část inventáře zavedl paragraf 17 zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. ve výkazu C nadace a obecní fondy a obcí spravované, jež mývaly dříve často vlastní inventář. Obecní ústavy dle § 17 a podniky podle § 22 téhož byly také zapisovány do inventáře nově. Jejich čisté jmění se od roku 1921 zaznamenávalo ve zcela novém výkazu E inventáře, rezervní fondy ústavů a podniků ve výkazu C. K ustálení konečné podoby inventáře došlo v souvislosti s účinností uvedených ustanovení první finanční novely v roce 1923. Inventář se od té doby skládal z výkazu A. zahrnujícím nemovitý majetek s oddíly o pozemcích a o budovách, výkazu B. o movitém majetku s oddíly o vkladech a členských podílech, o cenných papírech, o pohledávkách a o nářadích a materiálu, výkazu C. obsahujícím obecní oprávněnosti a práva, výkazu D. o dlužích a závazcích a z výkazu E. Teprve od roku 1923 tak existoval výkaz oddílu budov a výkaz oprávněností a práv, stejně jako výkaz obecních ústavů a podniků. Výkaz o pozemcích sice formálně nařízení českého Zemského výboru č. 37 336 z 15.7. 1911 ukládal založit v každé obci

⁴⁸⁹ Například u pozemků se do inventáře zapisovala přesná výměra, každá koupě a odprodej s výměrou. Pokud se zmenšovala jejich výměra, tak neobecní zastupitelstvo usnášelo, co dělat. Judikatura doporučovala, aby inventář byl osm dnů vyložen u obecního úřadu a občané byli vhodně (vyhláškou či bubnováním) upozorněni, aby pamětníci připomínkami napomohli zachování obecního jmění Viz např. nález č. 546 ze dne 21.1. 1901, Klapka Otakar, Obecní pozemky, Mladé proudy, Praha 1922, str. 7.

od roku 1911, ale teprve v roce 1923 byl doplněn a vyžadován podle reálné podoby. Za zmínku stojí, že se v něm zaznamenávaly i školní pozemky, pokud se nalézaly ve vlastnictví obce.⁴⁹⁰ Pravidelnost obnovování částí inventáře byla různá, výkazy o vkladech, cenných papírech a pohledávkách se například aktualizovaly každoročně, výkaz o materiálu a nářadí vždy jednou za několik let, neboť by jejich častější inventarizace znamenala přílišné, neúčelné přetížení odpovědných orgánů. Literatura zastávala obecně názor, že má být do inventáře zapisován i veřejný statek dle vyznačení v soudní mapě a v seznamu veřejného statku, jež vydávaly knihovní soudy, což byl ale extenzivní výklad, neboť z legálních norem byla ustanovení o obecním statku v širším i užším smyslu na základě zákona o transformaci obecního statku v kmenové obecní jmění zcela vypuštěna. Výkazy o Inventáře musely být napříště zcela v souladu se skutečným stavem,⁴⁹¹ což byl výrazný posun směrem k upevnění principu právní jistoty osob, které s inventáři přicházeli do styku a vycházeli z nich. U obecního inventáře neplatil princip materiální publicity, protože nebyl veřejnou právní knihou.

Orgánem obecní samosprávy, který hrál rozhodující úlohu při nakládání s obecním majetkem, zůstal nadále zastupitelský sbor nazývaný od roku 1919 dle § 1 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., tj. novely obecních zřízení, nikoliv výbor, ale obecní zastupitelstvo. Hospodaření náleželo do samostatné působnosti. Obecní zastupitelstvo činilo usnesení a veškerá opatření ohledně kmenového jmění, jako byla např. jeho koupě, prodej, pronájem, schvalovalo každoročně obecní rozpočty, vykonávalo dozor nad správou obecního jmění,⁴⁹² řešilo stížnosti proti rozhodnutím obecní rady a starosty týkající se komunálního majetku,⁴⁹³ povolovalo obecní stavby⁴⁹⁴ apod. Ve sféře ostatního jmění mělo zastupitelstvo na starost významnější operace. Zastupitelstvo mohlo zřizovat

⁴⁹⁰ Viz Šafář Jaroslav a Zeis Egon, Finanční hospodářství obcí, J.Otto, Praha 1936, str. 483 – 484.

⁴⁹¹ Viz § 25 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n.

⁴⁹² Viz §§ 30 – 31 obecního zřízení

⁴⁹³ Viz § 40 obecního zřízení č. 40/1864 z.z. ve znění prvorepublikových novel.

⁴⁹⁴ Viz § 131 stavebního řádu.

poradní a přípravné komise, fakultativně ohledně majetku hlavně pro správu jednotlivých obecních podniků i ústavů, které hrály v reálu velmi důležitou úlohu.⁴⁹⁵ Obligatorně byly zřizovány komise finanční a letopisecká. Schůze zastupitelstva se konaly nejméně jednou za dva měsíce. Po neblahých zkušenostech z minulosti se legislativci pokusili bránit případnému střetu zájmu ustanovením § 5, na základě něhož se členové zastupitelstva ani komisi nesměli zúčastnit dodávek a prací zadávaných obcí, fondy a ústavy obecních či obcí spravovaných. Podle § 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., tzv. první finanční novely a § 14 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. byly v obcích a ve velkých osadách⁴⁹⁶ nově zřízeny finanční komise. Působnost finančních komisí byla poměrně rozsáhlá, zahrnovala kontrolu obecního hospodářství a hospodaření osad, a to jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní, kontrolu rozpočtu i závěrečného obecního účtu. Finanční komise mohla nahlížet do spisů, vyslechnout personál, provést přehlednutí peněžních prostředků obce. Komise rovněž na návrh obecní rady se vyjadřovala k povolení výdajů neuvedených v rozpočtu, pokud byl současně s návrhem jejich realizace předložen racionálně podložený zamýšlený způsob jejich financování. Obvykle finanční komise zasahovala rovněž do vlastního hospodaření, přestože jako orgán dozorový a nikoliv výkonný takovou pravomoc z hlediska legality neměla.⁴⁹⁷ Finanční komise mohla proti rozhodnutí ohledně obecního majetku podat stížnost k dozorovým orgánům a tato stížnost měla odkladný účinek. Počet členů komise musel být sudý. Polovinu volilo obecní zastupitelstvo, druhou polovinu jmenovala okresní správní komise, resp. okresní

⁴⁹⁵ Viz Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 99.

⁴⁹⁶ Šlo například o osady v Litomyšli či Poličce, jinak v osadních částech měst a ve všech finanční komise zřizovány nebyly kvůli nedostatku samostatného majetku, který by měly kontrolovat. Protože zákon ale požadoval zřízení ve všech, řešila právní praxe problém tím, že Zemský správní výbor byl ipso jure zmocněn zprostit obce této povinnosti. Zmocnění bylo původně zákonodárcem předvídáno jako výjimka z normy, stalo se ale její nedílnou součástí, protože osad bez výraznějšího hmotného zajištění, aby se musela zřizovat finanční komise, byla celá řada. Jako příklad osady, která nemusela zřizovat finanční komisi, lze uvést velké Bonětice, jejichž případ se dokonce dostal k Nejvyššímu správnímu soudu, který o něm rozhodl, a toto rozhodnutí bylo publikováno 28. června 1924. Viz Musil Josef, O finančních komisích obecních, Antonín Čistický, Čáslav 1924, str. 2.

⁴⁹⁷ Viz §§ 1-7 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. první finanční novely.

výbor. Mezi zástupci obecního zastupitelstva ve finanční komisi bylo pravidlem poměrné zastoupení politických stran, které byly zvoleny do obecního zastupitelstva.

Poněkud zjednodušeně lze říci, že finanční komise byla, co se týče obecního majetku, „polosprávním“ orgánem, jakousi horní komorou, v níž polovina osob pocházela nejen mimo demokratickou volbu, ale i mimo samotnou obec, jejíž hospodářství dozorovala, která měla slabší postavení, při vlastním výkonu a iniciativě. Byla ovšem s to, zamezit či výrazně modifikovat dispozice s obecním majetkem. Obecní rada (dřívější obecní představenstvo) měla na starosti každodenní záležitosti obecního jmění, stejně tak starosta. Rada byla nadále považována za kolektivní usnášecí sbor v záležitostech nevyhrazených zastupitelstvu,⁴⁹⁸ zatímco před válkou hrál podle obecního zřízení rozhodující roli starosta, jeho náměstci a další členové rady měli úlohu spíše poradní. Veškerá vydání z obecních důchodů, obecních ústavů, fondů, nadací obce či obcí spravovaných posuzoval starosta dle usnesení nebo zmocnění obecní rady. Jen při naléhavých anebo nepředvídaných případech mohl napříště konat starosta sám, avšak jeho postup vyžadoval schválení na nejbližší příští schůzi obecní rady nebo obecního zastupitelstva.⁴⁹⁹ Postup při rozhodování o obecním majetku byl převážně takový, že k návrhu na jakékoliv nové vydání se vyžadovalo vždy vyjádření obecní rady a finanční komise a následně schválení obecním zastupitelstvem. Výjimku představovaly živelné pohromy, kdy vážnost situace vyžadovala flexibilitu a mimořádně neformální postup ve zkráceném časovém horizontu.⁵⁰⁰

K tomu, aby obce pečlivě plnily své funkce, existovaly za první republiky dva základní instituty. Právo stížnosti a právo dozoru. Právo stížnosti náleželo tzv. dotčeným osobám, právo dozoru určeným orgánům, kterým podle části

⁴⁹⁸ Viz § 7 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n.

⁴⁹⁹ Viz § 13 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n.

⁵⁰⁰ Viz § 15 – 17 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n.

literatury neměly být nadřizené samosprávné celky.⁵⁰¹ Názory na kontrolu a dohled nebyly jednotné. Mezi dohlédací orgány nad obcemi patřil okresní výbor.⁵⁰² Vykonával kontrolu i rozhodoval o stížnostech, co se týče obecního majetku, šlo-li o věci zařazené do rozpočtu dle § 69 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. ve spojení s § 10 zákona č. 40/1964 z.z. obecního zřízení v prvním stupni okresní výbor a v druhém stupni výbor zemský.⁵⁰³ Okresní výbor tak dával povolení ke sloučení či rozdělení obcí, vykonával dohled nad kmenovým jměním, dohlížel také nad tím, aby kmenové jmění zůstalo neztenčeno dle §§ 96 a 111 českého obecního zřízení, schvaloval usnesení o obecních přírůzích, dávkách, zkoumal obecní rozpočty dle § 7 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. a §§ 1 a 3 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. i závěrečné účty dle §§ 16 a 17 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., rozhodoval o zařazení položek do nich a měl na starosti další obdobné problémy.

Proti usnesení obecního zastupitelstva o obecním majetku rozhodovalo okresní zastupitelstvo, později okresní úřad dle § 97 obecního zřízení.⁵⁰⁴ Okresní úřad měl dle § 102 obecního zřízení právo zastavit či pozastavit (sistovat, inhibovat) usnesení obecního zastupitelstva, obecní rady a další obecní akty. Zemské výbory však byly bezprostředně nadřizenou kontrolní stolicí v případě statutárních měst a stejně tak u obcí, jež byly sídlem okresního úřadu nebo měly nad 3000 obyvatel, proto se často hovořilo o tzv. zemské bezprostřednosti. U obcí, jejichž počet obyvatel překročil 3000 či u obcí s rozsáhlejším majetkem se povinně vyžadovalo, aby si alespoň jednou za čtyři roky, aby Zemským výborem nechaly přehlédnout majetek.⁵⁰⁵ Zemský výbor vydával rovněž instrukce, jak konkrétně při kontrole postupovat. Zemský výbor

⁵⁰¹ Viz Laštovka Karel, Instanční postup a dozor nad samosprávnými územními svazky, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 132.

⁵⁰² Viz §§ 96 obecního zřízení a 99 zákona č. 125/1927

⁵⁰³ Zemský výbor měnil v průběhu vývoje svůj název ze Zemské správní komise zákonem č. 38/1918 Sb. z. a n. na Zemský správní výbor a pak na Zemskou komisi.

⁵⁰⁴ K nahrazení došlo na základě § 99 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n.

⁵⁰⁵ Viz § 18 odst. 1 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.

mohl po zjištění vyjádření obce nařídit opatření k odstranění závad. Tyto závady nemusely spočívat jen v nedodržování litery zákona, resp. podzákoné normy, nýbrž rovněž v ne hospodárnosti.⁵⁰⁶

Jinak bylo dohlédacím orgánem nad nakládáním s obecním majetkem okresní zastupitelstvo a posléze okresní úřad, který dle tzv. organizačního zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. převzal jeho kompetence. Nadřízený stupeň v této sféře představovala zemská správa politická, která 6.11. 1918 nahradila dřívější české místodržitelství. Na základě č. 125/1927 Sb. z. a n. od 1. prosince 1928 na její místo nastoupil Zemský úřad. Obecní hospodaření mělo na starosti 5. oddělení Zemského úřadu. Nadřízený orgán samosprávy měl nejen revizní pravomoc dle § 7 a 16 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., první finanční novely, ale dle § 17 téhož předpisu měl právě on též povinnost zřízení inventáře a vést knihy. Zesílená dozorčí pravomoc, kterou poskytnuly finanční novely však příliš mnoho nakonec ke zlepšení situace obecního majetku nepřinesla.

Rozdělení kontroly se projevovala i v procedurálním postupu. Proti tzv. rozpočtovým věcem a jiným hospodářským věcem se mohly dovolávat nadřízeného orgánu obecní finanční komise a každý občan. Rozhodoval okresní výbor. O odvolání proti rozhodnutí obecních orgánů v jednotlivém ostatním hospodářským věcem, např. zcizení, stavbě a jiných rozhodovalo oproti opatření starosty obecní zastupitelstvo, proti němu okresní zastupitelstvo od 1.12.1928 okresní úřad.⁵⁰⁷ Občan se mohl u těchto věcí obracet na vyšší instanci jen, když prokázal, že je bezprostředně dotčen.

Kontrolní úlohu nad obecním jměním plnila i některá ministerstva. S ohledem na zaměření své příslušnosti byly majetkové záležitosti územních samosprávných svazků v kompetenci především Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Mezi nejvýznamnější činnosti ministerstev vzhledem k sledování institutu obecního majetku, náleželo sledování výkazů jmění obce. Na základě § 25 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. měly obce předkládat

⁵⁰⁶ Viz článek II., § 1 odst. 1 a 3 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. a § 18 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

⁵⁰⁷ Viz §§ 4, 5 a 99 zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. organizačního zákona.

Ministerstvu financí výkazy o stavu veškerého svého jmění, o příjmech a výdajích, podle § 25 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n. výkazy musely zahrnovat i obecní fondy, ústavy aj.

Závěrem lze říci, že Československá republika postupovala také v právním institutu obecního majetku cestou kontinuity s právním řádem a stavem předcházejícího období. Došlo k odstranění nejjasnějších chyb a přežitků a k určitému přiblížení právních režimů, které platily na území jednotlivých zemí státu. V mnoha ohledech, včetně upevnění principu právní jistoty, jednoznačnějšího postihu protiprávního jednání, postavení obecního majetku do služeb většiny, podpoře vzdělávání a dalších úkolů obce a alespoň formální posílení jeho ochrany před zneužitím lokálními elitami ve prospěch jednotlivce anebo určité skupiny, byl nový stát pokrokem oproti předcházející době.

Na druhou stranu technické zpracování právní úpravy, mnohdy nejasné definice, opomíjení některých otázek, převzetí systému financování obcí z habsburské monarchie, který vedl po roce 1890 k stálému nárůstu deficitů veřejných rozpočtů, zadlužování obcí a problémům obecního majetku, bez intenzivnější změny, jejíž náznaky se ozývaly jen v letech 1918/1919, napomohlo tomu, že se první republika na konci své existence potýkala, co se týče obecního majetku, s velmi podobnými problémy jako předchozí režim.

Tomu nenapomohla ani justice. Za dvacet meziválečných let se v ní příliš nezměnilo. Judikatura řešící případy, týkající se obecního majetku za první republiky, byla kolísavá, výklad byl často až příliš extenzivní, někdy také navazoval na rozhodnutí dřívější, aniž si povšiml změn, které nastaly. Soudní rozhodnutí tak byla mnohdy problematičtější než v době předchozí. Bez dostatečného odůvodnění například měl podle soudů při sporech vlastnictví rozhodující orgán vycházet nejprve z domněnky, že vlastníkem je držitel, pokud se neprokáže opak,⁵⁰⁸ což je sice na jednu stranu v soukromém právu srozumitelné a spravedlivé, avšak nepřinášelo potřebné spravedlivé výstupy

⁵⁰⁸ Judikatura k tomu viz Klapka Otokar, Zřízení 1864 dle pozdějších zákonů zvláště zákona ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a nař. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, Melantrich, Praha 1924, str. 19.

například pokud jde o majetek obcí zabraný v předchozím období obcím soukromníky, k němuž vzhledem k situaci na venkově scházela potřebná dokumentace, zápisy ve veřejných knihách, inventářích, výkazech, katastrech a podobných přímých i nepřímých dokladech vlastnického práva se vzájemně lišily, byly rozdílné od skutečnosti, případně byly vadné.

Přitom obce nebyly pouhými soukromými subjekty, ale musely plnit řadu významných veřejnoprávních úkolů ve prospěch všech svých obyvatel. Také státní ingerence do práva na samosprávu nejen v oblasti ekonomické byla mnohdy spíše účelová a tendovala od přehnaného rozsahu při politických zájmech až k naprosté pasivitě v případě skutečné potřeby. Právní úprava obecního majetku v roce 1938 proto vyžadovala reformu.

Kapitola VII.

Úprava majetku statutárních měst

Pro úplnost je třeba se v krátkosti ještě zmínit o majetku takzvaných statutárních měst. Statutární města měla zemskou bezprostřednost, podléhala přímo doзору zemských úřadů a výborů.⁵⁰⁹ Jejich zřízení, působnost i organizace byly upraveny zvláštním zemským zákonem, nezávisle na zemském obecním zřízení. V Čechách měla takové mimořádné postavení v době 1848 – 1938 pouze dvě města, Praha a Liberec. Důvod, pro který v Čechách zůstala většina klíčových velkoměst ve stejném postavení s normálními venkovskými obcemi, zatímco v mnohem rozsahem i počtem obyvatelstva menším Slezsku byla města s vlastním statutem tři a na Moravě jich bylo dokonce šest, je nasnadě.⁵¹⁰ Statutárními se města nestávala na základě hospodářského ani politického významu, i když původně měla získat pozici výsadních, tj. statutárních měst všechna hlavní města zemí a krajská centra⁵¹¹, ani pouze v souvislosti s dějinnou tradicí. Šlo o výsledek vyvážení tlaků dvou nejpočetnějších národnostních etnik země, tj. Čechů a Němců. Tento fakt se ukázal otevřeně v 60. letech, kdy říšský rámcový obecní zákon z 5. března 1862 stanovil, že statuty mají získat hlavní města zemí, významná města a lázeňská střediska.⁵¹² Přesto po obsáhlých diskuzích nebyl počet statutárních měst rozšířen, protože lázeňská města byla převážně německá a Němci odmítali selekci, která by vybrala jen některá z nich. Nelze hovořit o kompromisu, protože nedošlo k dohodě a obě strany zůstaly s pocitem svých neuspokojených zájmů touhou stav změnit ve svůj prospěch. Zákony, které

⁵⁰⁹ Viz Cihlár Miroslav, citované dílo, str. 162. Např. u Prahy byla tato bezprostřednost založena článkem I. odst. 2 nařízení MV č. 274/1854 ř.z. ze dne 9. 10. 1854.

⁵¹⁰ Roku 1850 se statutárními městy stala v Čechách Praha a Liberec, na Moravě Brno a Olomouc a ve Slezsku Opava. 1864 obdržela statut Jihlava, v roce 1867 Znojmo a Uherské Hradiště a r. 1870 Kroměříž. Ve Slezsku v roce 1869 získaly takovou exkluzivní pozici Frýdek a Bílsko. Podrobněji k tomu viz např. Janák Jan, Hledíková Zdeňka, Dějiny správy v českých zemích do roku 1945, SPN, Praha 1989, str. 133 an.

⁵¹¹ Viz § 6 císařského patentu č. 170/1849 ř.z. z 18.3.

⁵¹² Viz článek 22 zákona č. 18/1862 ř.z.

upravovaly problematiku statutárních měst včetně jejich majetku byly v Čechách zákon č. 85/1850 z.z. o Obecním řádu hlavního města Prahy pro celé období 1850 – 1938, zákon č. 202/1850 z.z. o Obecním řádu města Liberce v letech 1850 – 1889 a zákon č. 43/1889 z.z. o Obecním řádu města Liberce v letech 1889 – 1938. Obě města zůstala statutárními městy i po roce 1918, Praha navíc zaslouženě díky své historické tradici získala speciální povahu jako hlavní město Republiky československé.⁵¹³ Řada ustanovení obou právních dokumentů byla však výrazným způsobem pozměněna v důsledku prvorepublikových zákonů týkajících se komunálního majetku tj. zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., který novelizoval nejen obecní zřízení, nýbrž rovněž statuty a sjednocoval tím alespoň zčásti právní úpravu komunálního majetku na míru určitých všeobecně platných standardů. Dále se jednalo o zákon o přeměně obecního statku v kmenové obecní jmění, zákon o zrušení práva měšťanského a o čtyři finanční novely, tedy zákony č. 321/1921 Sb., č. 77/1927 Sb. z. a n., č. 169/1930 Sb. z. a n. a zákon č. 69/1935 Sb. z. a n.⁵¹⁴

I. Praha

Na Prahu se v zásadě vztahuje to, co bylo v předešlém textu řečeno k obcím venkovským. Historicky byla Praha majetkově silná. Zvláště v období husitské revoluce, kdy se konstitovalo pražské husitské centrum, se pozemkový fond měst pražských značně rozšířil. Také mocenský vliv ve spojeneckých obcích napomohl rozhojnění obecního jmění. Správu v době po čáslavském sněmu, kdy byly Čechy v očích kališníků bez krále pod stavovskou samosprávou, považují někteří odborníci na veřejnou správu za předobraz budoucí samosprávy obce jako zvláštní veřejnoprávní korporace, rovnoprávného partnera státní moci.⁵¹⁵ Správné zhodnocení povahy husitské

⁵¹³ Viz § 5 odst. 1 Ústavní listiny ČSR z roku 1920.

⁵¹⁴ Je nutno také zmínit fakt, že především na Moravě a ve Slezsku došlo ke snížení přebytečně vysokého počtu statutárních měst. Na Moravě si svou pozici udrželo Brno, Olomouc, Znojmo, Jihlava, Uherské Hradiště a Kroměříž a ve Slezsku Opava a Frýdek.

správy Prahy je velmi důležité rovněž v otázce majetkové, neboť správa komunálního majetku je klíčovou složkou samosprávné kompetence. Staré i Nové město pražské byla jednou z vedoucích sil hnutí měst, které se snažily stav dosažený za husitských válek udržet.

Nepříznivou tendenci nastartovaly kroky Ferdinanda I. Habsburského po potlačení stavovského odporu v roce 1547. Mimo jiné Ferdinand zkonfiskoval množství pražských statků, odňal městům správu zádušního a špitálního jmění a uložil jim značné peněžité pokuty. K jejich zaplacení byly pražské obce nuceny zastavit několik desítek svých nemovitostí. V letech 1547 – 1584 dokonce Praha vůbec nesměla bez panovníkova souhlasu kupovat pozemkové statky ani klášter je do zemských desek.⁵¹⁶ Pobělohorská centralizace znamenala pro pražská města hospodářský a finanční úpadek.⁵¹⁷ Faktické rány, které na hlavní město dopadly v souvislosti s třicetiletou válkou, především drancování císařské i švédské soldatesky a také právní kroky znamenající konec omezené staré samosprávy, vedly ke značné redukci vlastnictví a držby Prahy, takže již v roce 1657 musel být vydán zákaz zcizování městských budov z majetku měst, aby pražským městům zbyl počet staveb alespoň k jejich minimálnímu ekonomickému zajištění.⁵¹⁸ Převedení správy obecního majetku do působnosti hospodářských inspektorátů v roce 1706 se ještě Prahy nedotklo, ale už v roce 1749 bylo zřízeno jednotné hospodářské ředitelství pro privilegovaná města. Dozor a početné ingerence ze strany tohoto úřadu způsobily významné omezení

⁵¹⁵ Toto pojetí je blízké Václavu Vojtíškoví. Objevuje se kupříkladu v jeho práci *Obnova české správy města Prahy roku 1861 a její význam*, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1931, str. 1 – 3.

⁵¹⁶ K ráně, kterou absolutistické kroky Praze způsobily viz např. Schwarz František, *Výklad zákona obecního pro království České*, J. Otto, Praha 1899, str. XXV-XXVI, k témuž viz také Vojtíšek Václav, *O vývoji samosprávy pražských měst*, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 56 – 58.

⁵¹⁷ Viz Vojtíšek Václav *Obnova české správy města Prahy roku 1861 a její význam*, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1931, str. 3 an.

⁵¹⁸ Viz Vojtíšek Václav, *O vývoji samosprávy pražských měst*, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 67.

samosprávného disponování naší metropole s vlastním majetkem.⁵¹⁹ K nezvratným systémovým změnám, které znamenaly uzavření byť i úvah o samosprávě, a to nejen majetkové, došlo právě za vlády Marie Terezie.⁵²⁰ Pozitivnější vlivy na pražské obecní vlastnictví je možné vysledovat za vlády Josefa II. Dvorský dekret z 12.2. 1784 spojil Staré město, Nové město a Malou Stranu v jednu obec pražskou „se všemi statky, důchody a spravedlnostmi.“ Tak byla Praha majetkově a tím samozřejmě též mocensky posílena.⁵²¹ Také v Praze pro budoucí vznik i pro moderní vymezení komunálního majetku sehrál důležitou úlohu josefínský katastr vyhlášený císařským patentem z 20. dubna 1785. Katastr stanovil rovněž pražské hranice, výrazně území města rozšířil, připravil sjednocení všech pražských měst, a i když obecní majetek zůstal spravován státem a byl tak v reálu státním, jeho vymezení se stalo východiskem pro vznik obecního majetku královského hlavního města Prahy.⁵²²

Proměny, které v roce 1848 zasáhly celé habsburské soustátí, se nevyhnuly ani právní úpravě obecního majetku Prahy. Podle prozatímního obecního zřízení z roku 1849 byl v Praze zřízen větší výbor s postavením zastupitelstva a užší výbor. Právě ten měl za úkol péči o obecní jmění. Tato stručná úprava obsahovala jeden důležitý aspekt. Nešlo o nic menšího, než o zakotvení správy majetku jako základní součásti samosprávné kompetence hlavního města českého království. Úprava byla dočasná, provizorní do plánovaného přijetí speciálního právního předpisu, právně určujícího postavení Prahy.⁵²³ Oním právním dokumentem, který upravoval pražský komunální majetek v letech 1849 – 1918, byl pražský statut. Přijetí statutu Prahy, respektive všech městských statutů, se za vývojem právních reforem

⁵¹⁹ Viz Vojtíšek Václav, Tamtéž, str. 69.

⁵²⁰ Viz Vojtíšek Václav, Tamtéž, str. 76.

⁵²¹ Viz Vojtíšek Václav, Tamtéž, str. 77.

⁵²² Viz Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900, str. 59 an.

⁵²³ Viz Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 83 – 84.

v době revolučního roku 1848 opozdilo. Obecní řád královského hlavního města Prahy byl vydán vyhláškou českého místodržitelství až 1. května 1850 pod číslem 85. Na první pohled poněkud paradoxně v období nastupujícího neoabsolutismu, vyšel právní přepis, který byl postaven na stadionovské zásadě: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“ Ve skutečnosti obecní zřízení pražské již bylo prostoupeno duchem vracejícího se starého režimu.⁵²⁴ Přesto byl Obecní řád královského hlavního města Prahy v majetkové sféře výrazným pozitivem. Zatímco provádění Provizorního obecního zřízení bylo de facto zastaveno výnosem ministerstva vnitra č. 440/1849 ř.z. z 29. října roku 1849 a kruhy nejmajetnějších vrstev, jež mocensky v bachovské éře obce ovládaly a spravovaly toho využily a formálními kupními smlouvami sami sobě prodávaly nebo si slušně řečeno ilegálně rozebraly velké množství obecního jmění i statku, komunální majetek Prahy se sjednocením 8 pražských měst a hospodařením podle principů ve statutu obsažených rozšiřoval.

Novodobá pražská obec konstituovaná na základě obecního řádu z roku 1850 zahrnovala Staré město, Nové město, Malou Stranu, Hradčany, Vyšehrad, Josefov, Holešovice – Bubny a starou Libeň.⁵²⁵ Připojením Josefova došlo k zajímavým majetkovým změnám, protože transformací židovského ghetta v pouhou náboženskou obec osob připadla řada nemovitostí přímo městu Praze. Židé si ponechali především budovy týkající se výkonu kultu (synagogy, domy v nichž byli ubytováni rabíni apod.). Šlo o dobrovolný přechod, obdobu jakési směny, kdy Židé vyměnili věci hmotné za práva.⁵²⁶ Jak se ukázalo, přineslo připojení Holešovic ku Praze řadu problémů především v podobě majetkoprávních sporů, neboť samospráva samostatné

⁵²⁴ Jak se neoabsolutismus projevil viz Janák Jan, Hledíková Zdeňka, Dějiny správy v českých zemích do roku 1945, SPN, Praha 1989, str. 348 – 349.

⁵²⁵ Josefov byl ku Praze přičleněn již v roce 1850, Vyšehrad v roce 1883, Holešovice 1884, Libeň 1901. Úvahy o vytvoření tzv. Velké Prahy se objevovaly již od 60. let, ovšem na své uskutečnění si musely počkat do roku 1923.

⁵²⁶ O spojení pražských obcí a Josefova pojednávaly §§ 1-4 zákona č. 85/1850 z.z., též viz poznámky k úvodním paragrafům v Štědrý Bohumil, Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl I., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911.

holešovické obce si počínala v oblasti nakládání s komunálním majetkem až trestuhodně a Praha přišla jako právní sukcesor k množství pochybných prodejů i převodů a domáhala se posléze nápravy takového stavu. Oproti běžným obcím se Praha lišila strukturou orgánů, dále tím, že i v části samosprávné působnosti podléhala doзору politických, nikoliv samosprávných orgánů. U zmíněného dozoru šlo právě o sféru komunálního majetku. Navíc sice § 30 v písmenu a) statutu dával příslušníkům obce oprávnění k užívání obecního statku, ale stejně jako ve většině velkoměst se i v Praze velmi brzy obecní statek transformoval v obecní jmění.⁵²⁷ Terminologicky používal statut pojmy shodné s Prozatímním obecním zřízením, což ho ovšem po vydání Obecního zřízení z roku 1864 činilo poněkud zastaralým. Majetek a statek, který městu vlastnický náležely, spadaly podle § 79 statutu do přirozené, tj. samostatné působnosti. Krom toho se sféry majetkové dotýkala i ustanovení o péči o chudé. Jestliže totiž k uhrazení příslušných potřeb nepostačovaly dosud existující soukromé ústavy a nadace, i když je Praha dotovala, mělo hlavní české město ze zákona podle § 85 povinnost zřídit obecní ústavy pro potřebné a hradit ze svých prostředků tuto péči. Je nutno poznamenat, že přestože byly takové ústavy v řadě případů zřizovány jako nadace, byly jménem obce, ovšem ne všeobecným, nýbrž věnovaným k určitému účelu. Přitom ústavy a nadace, které je spravovaly, mohly nebo nemusely být součástí městského majetku a zahrnuty v rozpočtu. Důkazem toho, že i ústavy nezahrnuté do rozpočtu byly součástí majetku Prahy je, že příslušné orgány obce měly k nim stejnou pravomoc jako k věcem zahrnutým v jednotlivých položkách rozpočtu.⁵²⁸

Rozhodujícími samosprávnými úřady pro záležitosti jmění a statků byly v českém hlavním městě městská rada a Sbor obecních starších.⁵²⁹ Tato

⁵²⁷ Obecní statek zůstal z měst pouze v Písku, Mostu, Prachaticích, Novém Bydžově, Poličce, Kašperských Horách a v Rožďalovicích, k tomu viz Fiedler František, O obecním statku, Bursík a Kohout, Praha 1889, str. 5.

⁵²⁸ Tak městská rada podle § 126 Obecního řádu hl. města Prahy běžně spravovala majetek, nadace i obecní ústavy. Sbor obecních starších podle § 105 písmeno e) povoloval nové jejich stavby měly – li hodnotu přesahující 1000 zlatých a vykonával dohled nad rozpočtem obce i nad rozpočty obecních ústavů.

skutečnost byla způsobena charakterem hospodaření s majetkem, které tvořilo nejzákladnější složku samosprávné působnosti.

V Praze navíc existoval pro otázky týkající se komunálního majetku zvláštní hospodářský úřad. Tento orgán byl zřízen 18.6.1872 dle Instrukce nově zřízeného úřadu hospodaření královského hlavního města Prahy. Instrukce byla doplněna do roku 1918 ještě v §§ 87 a 97 novelou městské rady z 24.10.1873 a v § 97 novelou městské rady 1.12.1876. Podle Pravidel hospodaření s obecním jměním hlavního města Prahy byl zřízen k dozoru nad obecním jměním Prahy, obecními podniky, ústavy, nad pasivy i dodržováním legálního i účelného hospodaření. Do působnosti kontrolního úřadu náležel dle §§ 4 a 5 Pravidel také dozor nad účetnictvím obecních úřadů, ústavů, podniků, fondů, nadací apod. a péče o to, aby hospodaření obce bylo jednoduché, bezpečné a kontrolovatelné. Kontrolní úřad sestavoval závěrku všech obecních příjmů a výdajů. Jeho přednost musel být odborně způsobilý, byl jmenován městskou radou, které byl hospodářský úřad přímo podřízen. Úřad se skládal z I. hospodářského odboru, II. Účtovacího odboru, III. Technického odboru a ze IV. Odboru pro vnitřní nařízení. Tyto odbory byly rozšiřovány až do roku 1914 vytvářením referátů.⁵³⁰

Orgánem řádného běžného hospodářství s obecním majetkem v nejšířším smyslu slova byla podle § 126 pražského statutu městská rada. Radě předsedal starosta. Ten měl zároveň určitou vymezenou pravomoc dozorování. Rozhodnutí rady (nejen) o majetku, o jehož právnosti měl pochybnosti, mohl pozastavit a předat je k rozhodnutí Sboru obecních starších, jenž působil rovněž jako odvolací orgán od městské rady.⁵³¹ Sbor vedl na základě ustanovení § 102 pražského obecního zákona soupis veškerého

⁵²⁹ Tento sbor byl v původním německém znění textu pražského statutu nazýván Stadtverordneten-Kollegium, česky přeloženo sbor městských zřízenců. Tento název, pregnančně vyjadřující přezíravý postoj absolutistického státu k samosprávě, která měla být jen složkou, resp. převodovou pákou státní správy, byl používán v některých, především německých publikacích, do 60. let 19. století. Viz k tomu Pražák Jiří, *Zákony z oboru ústavy obecní a zemské, Nakladatelství jednoty právnické, Praha 1895, str. 34.*

⁵³⁰ Svoboda Emanuel, *Hospodářská správa obecního majetku a hospodářských záležitostí*, In: *Praha v obnoveném státě československém, Rada hlavního města Prahy, Praha 1936, str. 410.*

⁵³¹ Viz § 131 – 137 Obecního řádu hl. města Prahy.

majetku obce. Šlo o obdobu institutu inventáře, tak jak byl koncipován v zemských obecních zřízeních. Při operacích s nemovitým i movitým inventářem dbal Sbor obecních starších o dodržení maximálně hospodárneho přístupu. V rámci rozpočtového procesu zkoumal Sbor zprávu městské rady o výročním účtu. Zprávu musela rada předložit nejpozději tři měsíce před začátkem nového správního roku.⁵³² Klíčová vlastní rozhodovací práva Sboru obecních starších ohledně komunálního majetku obsahovaly §§ 105 – 109 statutu. Ty dávaly Sboru oprávnění nabývat, případně zcizovat nemovité obecní jmění, uzavírat a rušit pachtovní smlouvy jestliže nešlo o řádné provozování hospodářství anebo cena přesahovala určitou výši, u pachtu (pronájmu) také určitou délku smluvní doby.⁵³³ Podobně bylo zapotřebí rozhodnutí Sboru obecních starších k povolení nepředvídaných výdajů nad 500 zlatých. Důležitá byla pravomoc povolit vystavění a financování nových staveb obecních, školních a fondovních, jejichž hodnota by přesáhla 2000 zlatých. Pod obecní stavby se podřazovaly i stavy obecních ústavů.⁵³⁴ Tak právě tento orgán rozhodoval o rozsáhlejším rozšiřování nebo naopak zužování majetku města. Právě v jeho rozhodnutích lze konkrétně vysledovat tendence vývoje vlastnických poměrů Prahy a rovněž to, v čím zájmu se změny děly. Jedině Sbor obecních starších mohl dát nemovité věci do zástavy, uzavírat zápůjčky nebo povolovat přírážky k daním. K přírážkám nad určitou výši zákon vyžadoval souhlas zemského výboru nebo dokonce zemský zákon.⁵³⁵

⁵³² K účasti Sboru obecních starších na rozpočtovém procesu viz § 103 OŘ hl. města Prahy.

⁵³³ U nabývání a zcizování nemovitostí muselo jít o budovy dražší 1000 zlatých, u pachtu vyšší 2000 zlatých nebo smlouva byla uzavírána na období překračující 3 léta. Viz § 105 OŘ hl.m. Prahy písmena a) a b).

⁵³⁴ Viz § 105 písmeno e) Obecního řádu královského hlavního města Prahy.

⁵³⁵ Sbor obecních starších mohl svobodně vyhlášovat přírážky až do výše 25% příslušné daně. K přírážkám 25 – 50% byl nezbytný souhlas zemského výboru. Jestliže ten souhlas nevyslovil, mohl uvalení takto vysokých přírážek posvětit zemský zákon. Zemského zákona bylo nezbytně třeba rovněž k přírážkám přesahujícím 50% daně daně. Viz § 106 OŘ hl. města Prahy. Praha tak mohla v samostatné působnosti zatěžovat občany přírážkami 2,5krát více než obce nestatutární, kde hranicí bylo 10%. To Prahu ochránilo větších hospodářských ořesů a umožnilo jí šetřit vlastní majetek. Viz Kloubouch Jiří, Die Gemeideselbsverwaltung in Österreich 1848–1918, Roldenbourg, München-Wien 1968, str. 119 an. V roce 1903 například v Praze

Podobné zásady jako u normálních obcí platily u místních dávek. To znamená, že zvýšení dávek nebo zavedení nových musel dát zemský zákon.⁵³⁶ Svolení zemského výboru či alternativně, v případě jeho nesouhlasu, zemského zákona bylo potřeba při zcizování nemovitého jmění a obecního statku v hodnotě nad 50 000 zlatých nebo při zadlužení obce nad 100 000 zlatých.⁵³⁷ Mezní peněžité částky se postupem času samozřejmě zvyšovaly, jak se obce dostávaly do finančních těžkostí. Významnou úpravou v tomto ohledu byla novela pražského statutu z roku 1889, která zvýšila zmíněné hranice natolik, že to v podstatě vydrželo až do roku 1918. K velkým půjčkám docházelo od konce 80. let 19. století, kdy Praha zakoupila řadu parcel, mimo jiné i novoměstské hradby od Poříčí až ke Karlovu, zbořila je a prováděla zde rozsáhlou stavební činnost a zvláště po roce 1900.⁵³⁸ Půjčky byly tedy spojeny s především výstavbou nebo rozšiřováním výdělečných obecních podniků. Zemské instituce ovšem příliš často tolik potřebnou zábranu rozsahově rizikovým ekonomickým operacím nečinily. Na druhou stranu právě toto ustanovení umožnilo výkupy některých pamětných domů a dalších staveb od soukromníků do rukou města.

Hlavními věřiteli při půjčkách byly samozřejmě banky, zvláště Zemská banka, jak již bylo zmíněno v kapitole o období 1860 - 1918. První půjčku moderní doby si Praha vzala v roce 1845 u České spořitelny (Böhmische Sparkasse) na vybudování vodovodu pro Horní Nové Město.⁵³⁹ Banky byly

existovaly následující přírázky: a) přírázka ve výši 30% daně k dani osobní, b) 15% k dani činžovní, 16% k dani pozemkové a d) přírázka v nezjištěné výši k dani potravní – viz NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 491, karton 144.

⁵³⁶ Například v roce 1891 povolil zemský zákon zavést parcelační dávky – viz NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 1504, karton 144.

⁵³⁷ Viz § 109 pražského statutu. Mezi konkrétní zákony povolující prodej a další operace s městským majetkem určité výše patřil například zákon č. 8/1885 z.z., viz NA, Český zemský sněm 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 360/1888/9, karton 144.

⁵³⁸ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv. č. 3251, č. j. 7 666, 22223, 13 829, 26 191 aj., kart. č. 750.

⁵³⁹ Svatošová Hana, Zahraniční půjčka hlavního města Prahy z roku 1922 aneb jak okrást město, in: Documenta Pragensia, roč. 14, 1997, s. 130. Srv. Administrativní zpráva královského hlavního města Prahy za rok 1898, Praha 1900, s. 85–90.

ovšem aktivní ve sféře hospodaření s obecním majetkem rovněž jinak. Praha
la dá se předpokládat, že totéž platí rovněž další velká města Čech) někdy
zmočňovala banky, aby za provizi, určenou procentuálně z ceny nebo
pevnou částkou, zprostředkovaly prodej při hodnotově velkých rozprodejích
jmění, zvláště stavenišť. Bankám se přitom samozřejmě hradily i hotové výdaje
Například v roce 1899 se Praha rozhodla touto cestou prodat několik stavenišť
a obrátila se na velké finanční instituce Čech, aby jí v rámci veřejné soutěže
poslaly své nabídky. I když se původně počítalo se zadáním zprostředkování
Zemské bance, její požadavky byly natolik přemrštěné, že zvítězil rozumně
přiměřený, umírněný návrh Živnostenské banky pro Čechy a Moravu. Provize
představovala 2% předpokládané tržové ceny a třetina peněžní sumy
přesahující ve zplnomocnění stanovenou minimální cenu. Banky rovněž v
Praze spolufinancovaly drahé operace, u nichž byl předpoklad jejich
rentability. Například při stavbě bulvárů se finančně podílela banka, město i
stavitel budoucích domů. Smlouva upravující takovou finanční spoluúčast
zároveň obsahovala rozdělení očekávaných zisků mezi tyto subjekty.⁵⁴⁰

Konečně určitou mez proti možným spekulacím s pražským majetkem
ze strany lidí sedících na odpovědných místech měl představovat požadavek
kvalifikované většiny při rozhodování o majetku velkého rozsahu. Běžně
k přijetí usnesení Sboru obecních starších jako orgánu činícího zásadní
majetková rozhodnutí stačilo 16 hlasů.⁵⁴¹ Vědom si relativnosti takové
„majority“ a možnosti snadného zneužití, zakotvil zákonodárce do § 107
statutu ustanovení o kvalifikované většině, totiž že „ má – li se obecní majetek
nebo statek ceny vyšší 20 000 zlatých zciziti, pachtovní smlouva o roční činži
vyšší 2 000 zlatých nebo na více než šest let uzavřiti, má – li se půjčkou,
zástavou nebo rukojemstvím uvaliti na obec nebo ústavy obecní závazek
nový, k tomu všemu jest potřeba aby byly přítomny dvě třetiny sboru
obecních starších a aby se usnesení stalo většinou nejméně 46 hlasů.“ Krom

⁵⁴⁰ K účasti bank na zcizování, rozhojňování pražského majetku nebo na půjčkách viz
kupříkladu NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 8, Inv. č. 3220, č.j. 68 373, karton 619.

⁵⁴¹ Třicet starších muselo být přítomno a z nich se nadpoloviční většina vyslovit pro. Právní
úprava usnášení Sboru obecních starších byla obsažena v §§ 111 – 114 zákona o Obecním
řádu hl. města Prahy.

toho měl starosta ještě možnost pozastavit usnesení Sboru obecních starších a obrátit se na místodržitele, který o věci dal rozhodnout českému zemskému sněmu.⁵⁴²

Zvláštní právní úpravu měly pražské obecní školy, jesle, mateřské školy a opatrovny mládeže. Upravovala je norma, která byla speciální k obecným školským předpisům – tj. k zákonům č.62/1869 ř.z. novějšímu č. 53/1883 ř.z., i k českému zemskému zákonu č.16/1873 z.z. nazvanému o zřizování a udržování obecních škol a dále k zákonu č.17/1873 z.z. jenž se týkal místní a okresní dohlídky ke školám. Zmíněná právní norma byla nazvaná Statut pro městské školy mateřské, opatrovny, jesle v Praze. Statut vyšel 3. května 1909. Obsahoval množství podrobností. Obecných otázek se týkaly §§ 1 a 29, v nichž stálo, že Praha tato zařízení nejen zřídí a bude je udržovat, ale že dozorčí rada, jež personálně i jinak o těchto zařízeních rozhoduje, je orgánem městské rady.⁵⁴³ Také zde platí, že přes právní subjektivitu zmíněných školských a podobných zařízení se jednalo u příslušných nemovitostí o obecní majetek v nejšířším slova smyslu, o období právního postavení obecních ústavů. Počet takové podoby obecního majetku v Praze neustále rostl. Právě pro Prahu byla typická i řada středních škol obce. Na rozdíl od jiných objektů, u nichž ne zcela jasné právní postavení vedlo následně k majetkovým sporům, někdy dokonce vedeným soukromoprávní, tj. soudní cestou⁵⁴⁴, k tomu naštěstí u vzdělávacích institutů nedošlo. Přes počáteční ziskovost se totiž ve velmi krátké době staly tato zařízení vysoce ztrátovými, a to přesto, nebo možná právě proto, že se na řadě z nich vybíralo poměrně vysoké školné.

Vlastní úpravu měla ale také kupříkladu pražská obecní jatka. § 1 zákona č. 19/1889 z.z. o nucenosti jatečné z 9. března onoho roku říkal, že

⁵⁴² Za existence krajského zřízení stál mezi starostou a místodržitelem jako prostředník ještě krajský prezident. Protože k fungování kontrolního systému správy pražského majetku neměl jiný význam, neovlivnilo odbourání krajského stupně nijak tento postup. Naopak ho zrychlilo.

⁵⁴³ Celý Statut pro městské školy mateřské, opatrovny, jesle v Praze byl publikován v Štědrý Bohumil, Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl II., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911, str. 655-679.

⁵⁴⁴ O obdobných sporech, jejich příčinách píše a trefně právní hodnocení podává Fiedler František, viz. citované dílo například str. 33.

veškerá jatka na území města jsou obecním majetkem Prahy. Právním převodem, jehož titulem byl zákon, se tak jatka stala součástí komunálního jmění. Zákon rovněž stanovil, že totéž platí pro předměstská sídliště a sousední obce. Ohledně této části pražského majetku vznikl zajímavý dlouholetý spor, kdy Praha odmítala vyjít vstříc předměstím při snaze o založení jejich zvláštních jatek a z ekonomických důvodů pochopitelně trvala na tom, aby se prasata, dobytek a koně z předměstí a pro předměstí určené porážely v ústředních městských jatkách.⁵⁴⁵

Z jednotlivých částí komunálního majetku je vhodné zmínit se u Prahy také o městských podnicích. Praze jako největšímu českému městu patřila řada obecních podniků, více než kterékoliv jiné obci. Podle dochovaných dobových dokumentů byly nejvýznamnějším, největším takovým podnikem Elektrické podniky královského hlavního města Prahy. Šlo o podnik obecně prospěšný a zároveň vysoce ziskový, což dokládají i výroční účty podniků z let 1911 – 1913. Členily se na tři části – na elektrárnu s centrem v Holešovicích, na elektrické dráhy a na lanovou dráhu. Elektrické podniky vznikly 18. září 1897, po sedmileté diskuzi o tom, zda má jít o obecní podnik anebo výlučnou záležitost soukromého kapitálu. Zvítězilo nakonec stanovisko první, což se s odstupem let se zřetelem na hospodárnost, praktičnost a strategický význam, ukázalo být řešením pozitivním.⁵⁴⁶ Elektrické podniky hospodařily samostatně, ale přebytky z hospodaření odváděly do pražského rozpočtu a k jejich výročním zprávám zaujímal stanovisko Sbor obecních starších. Stejně

⁵⁴⁵ Viz např. NA, Český zemský sněm 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 805, karton 144.

⁵⁴⁶ V prosinci 1897 Elektrické podniky převzaly vinohradskou dráhu, v následujícím roce za peníze Prahy odkoupily od Eduarda Otleta koněspřežnou dráhu a zahájily její elektrifikaci, v roce 1900 získaly elektrickou dráhu Smíchov – Košíře, lanovou dráhu na letnou a dokončily stavbu holešovické elektrárny. Integrovaný proces se završil 5.8. 1907, kdy Elektrické podniky koupily od Františka Křížka Elektrickou drobnou dráhu Praha – Libeň – Vysočany, čímž po deseti letech své existence získaly definitivně monopol na pražskou tramvajovou dopravu. V roce 1907 měla část EP – elektrické dráhy k dispozici 255 motorových a 102 vlečných vozů, 55 kilometrů tratí a provozovaly 14 linek. Do roku 1914 délka tratí vzrostla na 75,2 kilometru, počet motorových vozů na 348 a vlečných na 203. Válka slibný rozvoj elektrických podniků poněkud zpomalila. Viz k tomu deník Metro z 26. července 2005.

...tak jakékoliv rozšíření bylo financováno Prahou.⁵⁴⁷ Dalšími pražskými městskými podniky byly kupříkladu plynárna nebo vodárna.⁵⁴⁸

Pro vybírání poplatků a dávek v Praze byl přijat zvláštní zákon č. 32/1908 z. z. z 5.5.1908 o zavedení a vybírání platů a dávek v obcích královského města Prahy. Zákon č. 117/1920 Sb. z. a n. představoval významnou novelu tohoto právního předpisu. Nejen že změnil název města na hlavní město Praha, ale upravil a doplnil dávky vedle ze psů a ze zábav také zavedl dávku z nezastavěných pozemků, z vozidel a z nemovitostí.

Praha taktéž vlastnila Střelecký ostrov. Ten do roku 1547 náležel Praze, v rámci postihů městského stavu v roce 1547 byl zabrán Ferdinandem I. ve prospěch koruny. Ještě Ferdinand I. však polovinu ostrova vrátil zpět Starému městu a druhou polovinu koupila Praha v roce 1892 od státu, přičemž zůstalo nadále zachováno užívací právo střelců k ostrovu.⁵⁴⁹

Jak již bylo řečeno, z počátku byl statut hlavního města Prahy výrazně pozitivním počinem, zvláště v oblasti stabilizace a rozšiřování majetku. Vzhledem k rozsahu jmění, statků i ústavů města a k možnosti vyšších přírůstků Prahu tolik nezasáhla ani etapa zmenšování majetku v 50. letech 19. století, ani krize spojená s neufinancovatelností stále rostoucích výloh samosprávy. Omezení samosprávnosti Prahy dozorem politických orgánů i nad správou majetku byla výraznou překážkou dalšího rozvoje. Přestože je za počátek

⁵⁴⁷ Viz NA, ZV, Sign. IV – 6, Inv.č. 3251, č.j. 57 462, kart. 750. V roce 1911 činil například obrat Elektrických podniků královského hlavního města Prahy 22 461 755 K. a 13 h., z čistého přebytku pocházelo 965 308 K. z provozu elektrárny, 272 939 K. z provozu elektrické dráhy, lanová dráha byla méně prodělečná a celkový přebytek hospodaření tak činil 1 225 682 K. V roce 1912 hospodařily elektrické podniky s celkovým čistým přebytkem 1 001 794 K., z toho elektrárna vydělala 850 345 K. a elektrické dráhy 171 030 K. Zvlášť byly vedeny výnosy z finančních prostředků uložených na účtech.

⁵⁴⁸ Viz NA, ZV 1874 - 1928, Sign. IV – 6, Inv.č. 3251, č.j. 22 223, 13 829, 26 191 aj. kart. 750 či k vodárně viz NA, ČZS 1789 – 1913, Sign. IV – 5, Inv. č. 616, č.j. 219, karton 144 a k plynárně viz také Státní ústřední archiv, Prezidium místodržitelství 1871 – 1880, Sign. 3/19/3, Inv. č. 4560, č.j. 3078. karton 1129. Vodárna byla městským podnikem veřejného typu a existovala pro ni zvláštní právní norma – zákon č. 48/1899 z.z. o zapojení Prahy s předměstím k veřejné vodárně a vodovodu.

⁵⁴⁹ Viz Svoboda Emanuel, Hospodářská správa obecního majetku a hospodářských záležitostí, In: Praha v obnoveném státě československém, Rada hlavního města Prahy, Praha 1936, str. 382.

moderní správy hlavního města pokládán rok obecních voleb 1861⁵⁵⁰, platí to jen pro sféru politickou. Zatímco zemská obecní zákonodárství 60. let 19. století koncipovala obecní zřízení na základě akceptace nové situace a města se zvláštním postavením postupně získávala nová statuta,⁵⁵¹ Praha až do roku 1918 zůstala u Obecního řádu z roku 1850. I zde se přitom projevovaly nešvary levného rozprodeje komunálního majetku či jeho rozdávaní, včetně výdělečného majetku do soukromých rukou prostřednictvím narovnání. To podle § 108 uzavíral Sbor obecních starších. Vzájemná kontrola Sboru a městské rady nefungovala zcela efektivně, což bylo způsobeno také skutečností, že městskou radu volil Sbor obecních starších z řad svých členů. V ostatních obcích se ke konci 60.let 19. století omezovala účast na rizikových výdělečných podnicích, tím, že je musely schválit 3/4 voličů, kteří platili většinu daní, resp. přírážek.⁵⁵² Bylo zcela logické, že tito lidé, kteří museli platit o tolik víc, o kolik se zmenšilo obecní jmění, usilovali o udržení a rozhojnění komunálního majetku. Stáli na straně zájmů města. Takovému silnému tlaku pražské orgány vystaveny nebyly. Spolu s rozšiřováním města rostlo i mrhání jeho majetkem. Jen výjimečně se nejkřiklavější případy mrhání nebo podivného přechodu obecního majetku do soukromých rukou dostaly před soud.⁵⁵³ Přesto došlo ještě do zahájení první světové k podstatnějšímu

⁵⁵⁰ Toto stanovisko zaujímá V.Vojtíšek, viz. Vojtíšek Václav, Městské zřízení pražské v letech 1750–1850, In: Z minulosti naší Prahy, A.B.Černý, Praha 1919, str. 10.

⁵⁵¹ Olomouc a Opava získaly nový statut již v roce 1866. Následoval je Liberec v létě 1889 a Brno v roce 1905. Také nová statutární města měla svá obecní zřízení koncipována již moderněji.

⁵⁵² K tomu viz Klabouch Jiří, Die Gemeideselbstverwaltung in Österreich 1848–1918, Roldenbourg, München-Wien 1968, str.76 a odůvodnění těchto kroků viz Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900, str.399.

⁵⁵³ Tak tomu bylo například v roce 1909 v případě prodeje některých městských pozemků tělovýchovné jednotě Sokol, která pak, s mlčenlivým souhlasem příslušných pražských orgánů neplnila splátkový kalendář, resp. vůbec neplatila. Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv. č. 3251, č.j. 19 962, kart. 750.

rozhojnění majetku Prahy, zejména díky stavebním pracím.⁵⁵⁴ V roce 1914 činila aktiva Prahy 291 826 019 K a pasiva 251 527 636 K.⁵⁵⁵

Právní úprava, která byla v době svého přijetí na poli komunálního majetku krokem vpřed, se v důsledku neschopnosti pružně komplexně reagovat na požadavky reality, stala postupně přežitkem. Opět se prokázalo, že „zákonodárství musí těsně přiléhat k poměrům životním. Zákon, který nešetří skutečnou i historickou povahu právního poměru, neupraví poměr, ale zatemní jej.“⁵⁵⁶ Teprve vznik Československé republiky 28. října 1918 vedl ke smyšlenkám na zásadnější reformy, k úsilí o nápravu, o řešení problematiky majetku hlavního města Prahy.

Základní normou, která upravovala v období 1918 – 1938 problematiku městského majetku sice zůstával nadále obecní řád neboli statut č. 85/1850 z.z. z 27.4.1850, byl však postupně v podstatných částech zbavován účinnosti, takže na konci první republiky z původního znění zbyly jen skrovné zbytky. Nová politická reprezentace si od počátku uvědomovala zastaralost pražského statutu z roku 1850. Proto se již na podzim 1918 objevily požadavky na přijetí nového obecního řádu hlavního města Prahy. Nakonec zvítězil princip kontinuity s předrevolučními poměry. Namísto plánovaných rozsáhlejších změn právní úpravy pražské samosprávy včetně legislativního zakotvení městského majetku se zákonodárci v hektickém období let 1918 až 1920 nejprve zaměřili na organizační a zčásti symbolickou otázku správy československého hlavního města. Byl přijat zákon č. 39/1918 Sb. z. a n. o rozpuštění Sboru obecních starších hlavního města Prahy a zřízení Správního sboru z 13. listopadu 1918, kterým došlo k nahrazení dosavadního nejvýznamnějšího městského orgánu, Sboru obecních starších Správním

⁵⁵⁴ Např. oslavy jubilea panovníka v roce 1908 byly využity ke zřízení několika obecních sociálních zařízení, mimo jiné pohřebního ústavu, zaopatřovacího městského ústavu anebo sirotčince na Hradčanech. V roce 1910 byla zase otevřena městská nemocnice.

⁵⁵⁵ Viz Kolektiv autorů, *Ottův slovník naučný nové doby*, Svazek I., Novina, Praha 1939, str. 48.

⁵⁵⁶ Viz Fiedler František, str. 3, k charakteristice pražského obecního řádu rovněž viz Vojtíšek Václav, *O vývoji samosprávy pražských měst*, Nákladem důchodů hlavního města Prahy, Praha 1927, str. 85 – 86.

sborem.⁵⁵⁷ Výraznější změny obecního řádu Prahy přinesl nový volební řád z 31.1. 1919 a také ustanovení zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., které novelizovalo nejen obecní řád, nýbrž rovněž statuty jednotlivých statutárních měst. Zavedení právních principů tohoto zákona znamenalo důležité změny situace a regulace městského majetku směrem k jednodušnosti s ostatními obcemi.

V pražské obci se také v širší míře projevilo odstraňování feudálních přežitků v právním řádu věnujícím se obecnímu majetku. I zde je možné vnímat vedle věcného silný symbolický aspekt rozchodu se starými pořádky. Mezi reformy v této oblasti lze vedle zániku právní kategorie obecního statku vlivem zákona č. 421/1919 Sb. z. a n., jenž v Praze nebyl tak rozsáhlý, zániku měšťanských privilegií a zrušení exempcí rezidencí, zámků a stavení, kde se zdržoval císařský dvůr z obecního majetku, počítat i zrušení výběru tzv. mostného v Praze v roce 1918. V této době činilo mostné dvouhaléř. Feudálním přežitkem v Praze, který byl odstraněn též bylo výhradní právo myslivosti pro panovníka v pražském okolí. Dle § 1 zákona č. 445/1919 Sb. z. a n., který novelizoval zákon č. 49/1866 z.z. o myslivosti, především rušil jeho § 50, v němž bylo zmíněné privilegium obsaženo, přešly honitby na Prahu, která s nimi mohla napříště volně disponovat. Tím se také rozšířil majetek hlavního města.

V roce 1920 byla Praha na základě §§ 5, 6,63 a 70 Ústavní listiny ČSR prohlášena hlavním městem republiky. Nezískala tím v majetkové sféře v podstatě žádné výraznější výhody a zvláštní práva. Přesto vedlo dosažení takové pozice v průběhu doby na čas opět k určité specifické, nikoliv běžné, úpravě některých právních institutů pro Prahu. Výrazem toho bylo například přijetí zvláštní právní regulace pro obecní dávky v Praze, jež upravoval zákon č. 117/1920 Sb. z. a n. o dávkách obecních v Praze ze dne 6.2. 1920, zrušený § 57 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. a také obecní přirážky a výpůjčky, které schvalovalo pro Prahu Ministerstvo financí dle §§ 10 a 16 zákona č. 116/1920 Sb. z. a n. Tyto výjimečné kompetence zrušil zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., tzv. druhá finanční novela. Je tedy zřejmé, že po určitém období, kdy se

⁵⁵⁷ Viz § 2 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n.

objevovaly snahy po návratu k dřívější praxi, jež v řadě aspektů záměrně odlišovala i ve sféře právní úpravy komunálního jmění statutární města od ostatních, postupně znovu převážila snaha po jednotné normativní regulaci problému. Úprava právního postavení hlavního města, včetně úpravy nakládání s obecním majetkem, tak sledovala nivelizační směr doby a pražský statut byl modifikován čtyřmi finančními novelami, které platily i pro normální obce.⁵⁵⁸ Pozici statutárních měst zakotvil posléze s konečnou platností zákon o organizaci politické správy z r. 1927, když jim přiřkl postavení okresních orgánů.⁵⁵⁹

Převážně kvantitativní nárůst komunálního majetku byl doprovodným jevem faktického sloučení řady měst s Prahou, k němuž došlo 6. – 14. ledna 1922 na základě § 1 zákona č. 114/1920 Sb. z. a n. z 6.2. 1920⁵⁶⁰ a souvisejících zákonů č. 115/1920 Sb. z. a n. a již zmíněného zákona č. 116/1920 Sb. z. a n., i když první obrysy Velké Prahy se začaly rýsovat již po volbách do obecních zastupitelstev 26.3.1919.⁵⁶¹ Připojeny k hlavnímu městu Praze tehdy mimo jiné byly Bohnice, Bráník, Dejvice, Hloubětín, Hlubočepy, Hostivař, Košíře, Krč, Michle, Motol, Nusle, Prosek, Střížkov, Staré Strašnice, Podolí, Střešovice, Trója, Veleslavín, Záběhllice a mnohé další. Některé osady, které byly dosud součástí

⁵⁵⁸ Jednalo se o zákony č. 329/1921 Sb. z. a n., č. 77/1927 Sb. z. a n., č. 169/1930 Sb. z. a n. a zákon č. 69/1935 Sb. z. a n. Podrobněji k nim viz kapitola Úvod do právní úpravy obecního majetku za první republiky.

⁵⁵⁹ Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993, str. 395.

⁵⁶⁰ § 16 zákona č. 114/1920 Sb. z. a n. stanovil, že ke sloučení se vyžadují souhlasná usnesení kvalifikované většiny 2/3 členů zastupitelstev Prahy i sousedních obcí a vládní nařízení. Toto ustanovení bylo doplněním pražského statutu a obecního zřízení u obcí spojovaných s Prahou. Dříve vyžadovala každá změna hranic zvláštní zákon. Viz Štědrý Bohumil, Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl I., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911, str. 153.

⁵⁶¹ Příčinou toho, že mezi platností zákona a jeho realizací nastalo téměř dvouleté časové rozmezí, byly rozsáhlé spory o to, zda tyto městské části, respektive osady Velké Prahy budou spravovány shora jmenovanými správními komisemi nebo zastupitelstvy vzešlými z nových voleb do zastupitelstev těchto pražských částí. Argumentem exekutivy, která usilovala o prosazení první varianty, byla snaha o rychlé naplnění litery uvedeného zákona, tzn. brzký vznik Velké Prahy jako reprezentativního, majetkově silného hlavního města mladé Československé republiky. Při bližším pohledu na dobu trvání tohoto slučování i na dobový tisk jednotlivých politických stran se ukázal důvod poněkud jiný, konkrétně nejistota establishmentu ohledně dalšího možného vývoje společenské situace. Viz NA, MV – stará registratura 1919 – 1944, Sign. S 2/67/1, Inv. č. 3866, č.j. 82942, 83169 aj., karton 863.

k Praze přičleňovaných obcí toho využily a žádaly, aby se mohly stát samostatnými obcemi. Klíčovým pro rozhodování o jejich požadavcích byl požadavek životaschopnosti takové budoucí obce, tj. kladné zodpovězení otázky, zda má dostatek ekonomického potenciálu pro plnění svých veřejných funkcí.⁵⁶² Při rozšiřování Prahy však nedocházelo jen k rozhojnění jejího majetku o jmění připojených obcí, ale vznikaly například i nové obecní ústavy k účelnému zajištění plnění veřejnoprávních povinností města. Mezi ně náležel např. chudobinec na Karlově.⁵⁶³

Přes všechny problémy byla pražská obec v okamžiku vzniku samostatného Československa držitelkou značného movitého i nemovitého majetku.⁵⁶⁴ Jednalo se o stavební majetek, tj. a) budovy administrativy, radnice, úřadovny, skladiště, kanceláře nábytku a potřeb, hmot a předmětů, b) o budovy určené k plnění obecních úkolů na poli zdravotní a sociální péče (tj. včetně kanalizací, vodáren, čistících stanic, nemocnic, ambulatorií, dispenzačních a desinfekčních stanic, lázní, pohodnictví, hřbitovů, umrlčích komor, márníc, krematorií, chudobinců, chorobinců nebo sirotčinců), požární bezpečnosti, komunikační, budovy školní a kulturní – mezi ně náležely kupříkladu vychovatelny a jesle, školy, zařízení kulturní, náboženské a dekorativní jako muzea, knihovny, pomníky, sochy, kašny, dekorativní vázy, kostely, kaple apod. Tato kategorie nemovitostí byla převážně nerentabilní. Výjimku představovaly ziskové jatky a vodárny, c) náležely do takřčeného

⁵⁶² Jeden z mnoha případů byla osada Háje, která se oddělila od Hostivaře, když se Hostivař připojila k Praze. Háje k sobě přičlenily osadu (jinde se užívá starobylejšího termínu dvůr) Milíčov. I tak však neměly Háje dostatek osadního jmění. Proto Ministerstvo vnitra doporučilo Zemské správě politické, aby byly Háje i s Milíčovem připojeny k obci Petroviče. Viz NA, MV – stará registratura 1919 – 1944, Sign. S 2/67/1, Inv. č. 3866, č.j. 32469, karton 863

⁵⁶³ Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993, str. 357.

⁵⁶⁴ Hodnota pražského majetku byla v roce 1934 odhadována na 3 137 milionu, resp. 3 784 158 494 Kč, z toho nemovitosti tvořila přibližně 1 249 milionu korun, pohledávky 455 milionu Kč, movitosti 156 milionů Kč, jmění výdělečných podniků a obecně prospěšných ústavů 1 156 milionů Kč. Výše hodnoty fondů a účelově určeného jmění činila přibližně 530 milionů korun. Obecní pasiva Prahy, tedy především různé závazky, které rovněž je třeba do městského majetku počítat, 1 797 milionu, s fondy a nadacemi 2 392 milionu korun. Viz Kolektiv autorů, Otiův slovník naučný nové doby, dodatky, Svazek I., Novina, Praha 1938, str. 47.

stavebního majetku rovněž budovy, jež obec držela ze soukromoprávního titulu k hospodářským cílům, tedy především obecní podniky. Do pražského obecního jmění Československé republiky v letech 1918 – 1938 se řadily také budovy reprezentační, kupř. Obecní dům, Národní domy v některých částech města, obecní kavárny a restaurace. Ke stavebnímu majetku hlavního města Prahy byly počítány i některé další stavby jako brány, hradby, trhy. Na obecní cesty lze nahlížet z hlediska stavebního práva jako na stavbu, z hlediska civilního práva jako na způsob využití pozemku, důležitá přitom je jejich určenost veřejnému užívání. Proto je nutné na ně nahlížet v rámci pražského městského majetku jako na veřejný statek.

Praha neměla v období první světové války dostatek prostředků na to, aby udržovala takový rozsáhlý majetek v řádném stavu, po převratu pak trpěla obec finanční nouzí, kdy napravovala rány, způsobené jí válečným hospodářstvím. K velkým opravám a úpravám došlo až u příležitosti všesokolského sletu. Důvody přitom nebyly jen prestižní, kdy se hlavní město chtělo ukázat v tom nejlepším světle cvičencům a hostům z celé republiky i ze zahraničí, z nichž mnozí do té doby v Praze nikdy nebyli. Důvody byly také politické, neboť slet se stal v podstatě oficiální záležitostí, která měla ukázat domácímu obyvatelstvu i světu myšlenky a sílu ani ne deset let existující země. Praha toho samozřejmě využila k získání prostředků, které by jinak těžko sháněla a k provedení stavebních operací, k jejichž provedení by se jinak možná jen složitě hledala politická vůle. V roce 1924 tak Praha jen na opravy domů veřejných a úředních, obecních činžovních a fondových vynaložila celkem 2 846 215, 97 Kč, v roce 1925 2 838 283,89 Kč, v roce 1926, kdy přípravy na slet vrcholily, dokonce 4 874 486,33 Kč, v roce 1927 3 712 936,52 Kč a ještě roku 1928 vydala československá metropole na tyto účely 3 280 708,44 Kč. To byl poslední rok tak zásadních oprav, od té doby se aplikovalo průběžné financování staveb a jejich údržby.⁵⁶⁵ Praha využila beze zbytku i zákon č. 281/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře stavebního ruchu.

⁵⁶⁵ Viz Svoboda Emanuel, Hospodářská správa obecního majetku a hospodářských záležitostí, In: Praha v obnoveném státě československém, Rada hlavního města Prahy, Praha 1936, str. 340. Nutno poznamenat, že z obdobných důvodů probíhala jedna zásadní rekonstrukce již

Praha měla značný domovní majetek. Zahrnoval v roce 1928 703, v roce 1930 dokonce 768 domů.⁵⁶⁶ Velkou jeho část tvořil činžovní domovní majetek. Například v roce 1918 měla 217 domů obecních a obecních nadací (což bylo o 7 méně než na počátku války v roce 1914), v roce 1923 po sloučení Prahy s okolními obcemi stoupl počet na 366, v roce 1924 to bylo již 441, v roce 1925 455, v roce 1926 487 a v roce 1927 503.⁵⁶⁷ Činžovní majetek vzrůstal hlavně stavbou, méně již koupí. Od 20. let 20. století do roku 1938 narostl nemovitý majetek především mimo centrum města. Statistické údaje z let 1924 – 1928 rovněž ukazují, že hlavní město mělo výnos z budov úředních, fondových a nouzových činžovních budov. Zvláště vysoký byl výnos právě z nouzových činžovních domů, které byly určeny pro ubytování chudších osob a těch, kteří to z jiného důvodu potřebovali na provizorní zajištění svého bydlení. Měl v první řadě sloužit sociální pomoci, protože pronájem těchto domů dle zákona neměl sledovat na prvním místě dosažení marže, nýbrž zajištění přiměřeného dostupného bydlení nižším příjmovým skupinám občanů. Reálně ale tyto domy v letech 1924 a 1925 přinášely téměř polovinu výnosů všech pražských činžovních domů, což jednak ukazuje, že nájemné v nich nebylo až tak sociální, navíc upozorňuje na možnou existenci rozsáhlých kategorií populace, jež již před velkou hospodářskou krizí trpěly nouzí a negativy dobového neúplného sociálního systému. Teprve v roce 1926 došlo k regulaci předtím vysoce nastaveného nájemného u obecních nouzových bytů na přiměřenější mez. Přesto i tehdy, až do 30. let, byly nouzové činžovní domy ziskové.⁵⁶⁸

Zajímavé byly vlastnické poměry k budovám a inventářům kostelů. Přestože některé byly ve vlastnictví kostelů jako církevních právnických osob,

v letech 1918 až 1928, totiž oprava Staroměstské radnice, která vyšla na 1 101 012, 37 Kč. Viz Svoboda Emanuel, *Hospodářská správa obecního majetku a hospodářských záležitostí*, In: *Praha v obnoveném státě československém*, Rada hlavního města Prahy, Praha 1936, str. 343.

⁵⁶⁶ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 369.

⁵⁶⁷ Některé statistické údaje ohledně činžovního a domovního majetku Prahy lze nalézt v Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 359.

⁵⁶⁸ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 364.

jiné byly doložitelně vlastnictvím pražské obce či jiné právnické osoby. Například kostel sv. Martina ve zdi na Praze I. byl vlastnictvím obce a byl od roku 1920 pronajat evangelíkům. Kostel sv. Václava na Zderaze zase pražská obec v roce 1929 prodala za 303 993 Kč radě starších Církve československé v Praze II. Obecní byly stejně tak kostely sv. Františka, sv. Barbory a kaple sv. Máří Magdaleny v bývalém klášteře Anežky Přemyslovny na Praze I. na Františku, čp. 811. Ve vlastnictví obce se nacházel i kostel sv. Vavřince darovaný pražské obci českými stavy v r. 1839. Guberniálním dekretem ze dne 4. července 1839 zde bylo zřízeno věčné břemeno ve prospěch fary sv. Mikuláše.⁵⁶⁹ Obecně lze konstatovat, že obec kostely většinou pronajímala církvím a náboženským společnostem, otevírala věřícím a prováděla drahé opravy.

Praha byla mohovitá i na pozemky. Na počátku první republiky mělo hlavní město ovšem jen 5 větších pozemkových komplexů mimo své vlastní území. Jednalo se o hrdlořezský statek se špitálským dvorem ve Vysočanech, dále o 43 hektarů půdy v Hostivaři, Malešicích a Štěrboholech zakoupených roku 1907 pro zřízení ústředního hřbitova, od čehož bylo později upuštěno. Ve Vysočanech a v Hloubětíně vlastnila Praha od roku 1910 přibližně 20,5 ha s úmyslem vybudovat zde zásobní zahradu, jež rovněž zůstala jen plánem. Čtvrtým rozsáhlejším pražským mimoměstským komplexem byla usedlost Zátorka v Bubenči, která patřila do pražského komunálního majetku od roku 1909 a pátým Michelský velkostatek pořízený v roce 1911. K mohutnému nárůstu pražského obecního pozemkového jmění došlo v souvislosti se vznikem tzv. Velké Prahy, spojením řady předměstí k pražské obci. Připojené obce sice tolik nemovitostí nepřinesly, ale Praha při této příležitosti již od roku 1920 do roku 1923 skupovala pozemky ležící na území předměstí, o nichž se vědělo, že mají být začleněny do hlavního města, zvláště ve Střešovicích, Horní Krči, v Motole, v Kyjích apod. Celkem pražská obec koupila přibližně

⁵⁶⁹ Podrobněji k některým obecním kostelům viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 351 – 352.

4042,6 hektarů pozemků.⁵⁷⁰ Praha navíc v letech 1922 až 1927, kdy rozsah pozemkového majetku města dosáhl vrcholu, koupila na základě záborových zákonů v Praze a okolí téměř všechny velkostatky. Po roce 1928 byly pozemky městem naopak rozprodávány, a to ne vždy nejvýhodněji, ke stavbě vilových čtvrtí, dále na vybudování komunikací, zřízení zelených ploch aj. Tím se výrazně plocha obecních zemědělských pozemků zmenšila. Například jen do roku 1928 Praha prodala 359,5 ha pozemností a celkem do roku 1936 Praha zcizila 6000 hektarů zemědělské půdy. Většinou šlo o pozemky nesouvislé, o role, lesy, pastviny, luka, zahrady, rybníky, ale i o zastavěné plochy a jiné.⁵⁷¹ Přitom ale cena pozemků neustále rostla. V roce 1927 a 1929 byl proveden soupis pozemkového majetku Prahy, proběhla revize městských pozemků. V obecním inventáři byly oceňovány pravidelně pražské pozemky Prah I. – XIX. K 31.12. 1925 činila jejich hodnota 40 895 177,88Kč, k 31.12. 1929 76 437 233,52 korun a k 31.12. 87 771 840, 94 Kč.⁵⁷² Pokud obec dávala pozemky do pachtu, řídil se vznik a obsah takového právní vztahu všeobecnými podmínkami pachtu velkostatků schválených v roce 1927 městskou radou pod číslem jednacím 10307/27-OH.⁵⁷³

Praha vlastnila za první republiky sedm rybníků, největší v Kyjích a Dolních Počernicích. V Dolních Počernicích patřil pražskému městu též zámek. Z jiných nemovitostí měla Praha obecní lesy, jejichž plochu v meziválečném období významně rozšířila, mimo jiné rovněž vysazováním nových stromů. Lze to vysledovat na údajích, kdy v roce 1919 tvořily obecní pražské lesy 100 ha a do roku 1923, tzn. ještě do spojení s okolním předměstím, které přineslo také rozmnožení městských lesů pražských, nabyta různými cestami Praha dalších 363 hektarů lesů.⁵⁷⁴ Udržování a reprodukci lesního porostu napomáhalo

⁵⁷⁰ Tabulky jednotlivých oblastí a rozsahu nákupu, z nichž bylo toto konečné číslo vypočteno viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 370.

⁵⁷¹ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 372.

⁵⁷² Statistiky viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 383 – 384.

⁵⁷³ Statistický přehled pachtů viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 375.

⁵⁷⁴ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 363.

mimo jiné to, že hospodaření v obecních lesích nebylo v hlavním městě příliš intenzivní, zejména kácení bylo omezeno na probírky. Městské lesní porosty byly rozptýlené.

Město Praha disponovalo mnoha ústavami, fondy i zařízeními, nemalý počet jinak samostatných právních subjektů tohoto typu též spravovalo. Jejich organizace byla upravena Sociálním řádem hlavního města Prahy schváleným pražskou ústřední správní komisí 25.6.1923.⁵⁷⁵ Obecními ústavami byly například sirotčinec, tři vychovatelny mravně ohrožených dětí, 35 jeslí, dva učňovské domovy, noclehárna, čtyři chorobince, šest starobinců, dětská ozdravovna apod. V hlavním městě bylo třicet obecních škol.⁵⁷⁶ Ve sféře obecního školství a zařízení mládeže vůbec, posilovalo město svůj majetek. V roce 1928 disponovala Praha 20 jeslemi, 66 opatrovnami a mateřskými školami, 38 denními útulky mládeže, 2 učňovskými domovy a jedním dětským chudobincem, který byl trvale plně obsazen a jehož existence na druhou stranu názorně dokládá přetrvávající nedostatky a problémy s nimiž se obyvatelstvo hlavního města a tím i obec, muselo potýkat a nevymizely ani v období ekonomické konjunktury.⁵⁷⁷ Ohledně právní úpravy této problematiky, bylo přijato vládní nařízení č. 244/1926 z 22.12.1926 o úpravě školské správy v hlavním městě Praze, které, krom sloučení bývalých školských obcí do jednoho městského školního pražského okresu v souvislosti se sloučením okolních obcí s Prahou do tzv. Velké Prahy, zakotvilo ve svém § 5 pravomoci ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy a jeho výkonných orgánů. Ta se rovnala pravomocím zastupitelstev měst, které v oboru národních škol a ústavů byly samostatnými školními okresy.

Rovněž v další vzdělávací oblasti, obecních knihovnách, se majetkový rozsah pražské obce rozhojňoval. Praha se zapojila do projektu rozšíření vzdělanosti úrovně lidí vytvořením bohaté sítě veřejných, zvláště obecních knihoven. V roce 1918 Praha měla ústřední obecní knihovnu a šest

⁵⁷⁵ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 426.

⁵⁷⁶ Viz kolektiv autorů, Ottův slovník naučný nové doby, dodatky, Svazek I., Novina, Praha 1938, str. 45.

⁵⁷⁷ Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 432, 435 a 441.

odboček.⁵⁷⁸ Na základě nového zákona o veřejných knihovnách bylo zřízeno jen mezi lety 1920 a 1921, které byly v tomto směru v celé československé meziválečné historii nejplodnější, 16 knihoven. V období 1918 – 1928 věnovalo československé hlavní město na městské knihovnictví celkem téměř 15 640 000 Kč.⁵⁷⁹

V roce 1935 měla Praha 116 obecních podniků z toho 3 elektrárny, jednu plynárnu, jednu spalovnu odpadu, tři vodárny, jatka, devět tržnic, jeden lesní podnik, patnáct zemědělských závodů (hlavně se jednalo o zásobárny půdy pro budoucí stavební činnost), 21 obecních hřbitovů, čtyři pohřební ústavy, devatenáct lázní, plováren a koupališť, jednu tiskárnu a tři menší apod. Mezi nejvýznamnější podniky patřily například Elektrické podniky hlavního města Prahy, Pražská obecní plynárna, Pražská městská pojišťovna, Městská spořitelna pražská, Vinohradská spořitelna, městské pohřební ústavy, městská tiskárna,⁵⁸⁰ elektrárna v Holešovicích, plynárna v Michli z roku 1922.⁵⁸¹ V roce 1935 navíc Praha koupila Belgickou plynárnu v Libni. Rentabilní byly především, elektrárny, jatka a městská vodárna.⁵⁸²

Movité jmění Prahy bylo různorodé dle užívání a určení: vozy, nábytek apod. Také ohledně majetku movitého vedla Praha podle obecního zřízení a nově dle znění § 17 1. finanční novely, tj. zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. řádný movitý inventář jako část obecního inventáře. Na desetiletí 1911 – 1920

⁵⁷⁸ V rámci budoucí Velké Prahy byla tato síť samozřejmě bohatší. Vlastní obecní knihovnu měl třeba od roku 1862 Karlín, od roku 1890 Vršovice, od roku 1891 Strašnice, od roku 1902 Žižkov, od roku 1903 Nusle, od roku 1905 Hlubočepy, od roku 1908 Bubeneč a konečně od roku 1911 Strašnice.

⁵⁷⁹ Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 681.

⁵⁸⁰ Jatka, vodárna a lázně nejsou dle Svobody podniky, neboť nejsou čistě výdělečnými zařízeními.

⁵⁸¹ Viz Kolektiv autorů, Masarykův slovník naučný, str. 947

⁵⁸² Viz Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 339. Elektrárny měly čistý zisk 12 638 tisíc Kč, dopravní podnik měl čistý zisk 4932 tisíc korun. Plynárna v Libni vydělávala Praze čistý zisk 1455 tisíc korun českých. Viz Kolektiv autorů, Ottův slovník naučný nové doby, dodatky, Svazek I., Novina, Praha 1938, str. 43 a 44.

představoval řádný movitý inventář 18 knih, 1921 – 1930 56 knih a pro léta 1931 – 1940 67 knih.⁵⁸³

v kapitálové oblasti upevnilo postavení města prováděcí vládní nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n., které výslovně upravovalo právo statutárních měst vybírat přírážky ve výši 310%, u činžovní daně pak ve výši 155% daně.⁵⁸⁴ Podle § 11 odst. 3 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n., tzv. druhé finanční novely mohl navíc ministr financí přiznat pražské obci zvláštní přiděl z daně z obratu do 10 milionů Kč, pokud by vyčerpala maximálně zákonem povolenou míru přírážek. Zákon 169/1930 Sb. z. a n., tzv. třetí finanční novela zvýšil možnou mez vybíraných obecních přírážek pro Prahu na 360%. Dle § 10 odst. 5 tohoto právního předpisu, který nahradil ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. mohl ministr financí všem městům, v nichž sídlily zemské úřady rozdělit úhrnem 10 milionů Kč, pokud přírážky jimi vybírané přesáhly hranici 210 % daně. Částka připadající na Prahu se tedy snížila, na druhou stranu hranice, nad níž vznikal hlavnímu městu nárok na přiděl, klesla téměř o jednu třetinu. Nutno ovšem dodat, že Praha v praxi vybírala vždy méně přírážek a nárok na přiděl podle výše uvedených normativních aktů tedy až do roku 1938 nikdy nesplnila. Např. v roce 1933 vybírala pouze 190% obecních přírážek.⁵⁸⁵

Důležitou otázkou dotýkající se kapitálové sféry městského jmění bylo hned po vzniku republiky dluhování, úvěrová a platební politika. Pražská obec byla díky následkům hospodaření z dob Rakouska-Uherska a válečných let v roce 1919 předlužena. Dluhy dosahovaly výše 214 455 879 K. Bylo to dáno především skutečností, že na přelomu 19. a 20. století realizovala řadu významných majetkových aktivit a financovala je z půjček, především od Zemské banky.⁵⁸⁶ V letech 1918 až 1938 poskytla například Zemská banka

⁵⁸³ Svoboda Emanuel, citované dílo, str. 391.

⁵⁸⁴ Viz § 1 odst. 6 vládního nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n.

⁵⁸⁵ Viz Joachim Václav, Praha, In: Slovník veřejného práva československého, Svazek 3., Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1934, str. 459.

⁵⁸⁶ Viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV –1/ 6, Inv. č. 33217, č.j. 33217, karton 667 obsahující těsnopiseckou zprávu o 26. schůzi NSČ z 6.2. 1919, kde se o problematice zadlužení Prahy a o potřebě urychleného řešení tohoto případu hovořilo.

Praze další zápůjčky za 46 milionů korun, především na výstavbu, silnice, mosty, na kanalizaci, asanační práce a na konverzi dluhů. Živnobanka zase poskytla v závěru dvacátých let hlavnímu městu hypotéční zápůjčku 500 000 Kč na 4,5% úrok se splatností 30 let.

Orgány Prahy zabývající se hospodářstvím se do jisté míry změnily. Již 13. listopadu 1918 byl přijat zákon č. 39/1918 Sb. z. a n. o rozpuštění Sboru obecních starších hlavního města Prahy a zřízení Správního sboru. Rozpuštění bylo formálně odůvodněno tím, že Sbor obecních starších se vinou rezignací a smrtí svých členů stal nezpůsobilým jednat.⁵⁸⁷ Ve skutečnosti však byl tento úřad veřejné moci, jehož kořeny sahaly až do r. 1850, odstraněn jako feudální přežitek a orgán příliš spjatý s minulým režimem. Bylo potřeba personálně sbor obrodit, přizpůsobit jej novým poměrům, neboť v Praze byla válečná čím dál ostřeji protičeská a antidemokratická politika vídeňských vlád obzvláště citlivě vnímána. Správní sbor navíc byl orgánem skutečně více správním, exekutivním, protože vláda chtěla mít pro případ možné sociální, národnostní, ekonomické apod. nestability loajální orgán, o něž by se mohla opřít. Není tedy divu, že všech čtyřicet devět členů Správního sboru bylo jmenováno vládou.⁵⁸⁸ Ti ze svého středu volili šestnáctičlennou městskou správní radu, která převzala pravomoci pražským statutem zakotvené městské rady.⁵⁸⁹ Usnesení mohl sbor činit, bylo-li přítomno alespoň 24 přítomných členů. Komunálního majetku se týkalo ustanovení zákona, jež vyžadovalo přítomnost dvou třetin členů sboru a vyjádření při hlasování pozitivního názoru nadpoloviční většiny všech jeho zastupitelů v případě, že docházelo k zcizení obecního statku nebo majetku o ceně nad 20 000K, k uzavření nájemní smlouvy s roční činží, jejíž cena přesahovala 2 000K či nájem měl trvat déle než 6 let anebo konečně pokud by měla být sjednána městem půjčka se zástavou nemovitosti či rukojemstvím obce nebo obecního ústavu.⁵⁹⁰ Městská

⁵⁸⁷ Viz §§ 1 a 2 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n.

⁵⁸⁸ Viz § 3 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n.

⁵⁸⁹ Viz § 3 a 4 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n.

⁵⁹⁰ Viz §§ 6 a 7 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n.

správní rada mohla přijímat usnesení za přítomnosti 8 členů a v
stých případech se vyžadovala kvalifikovaná většina 12 členů.⁵⁹¹ Zvláštní
organizace správy města a jeho majetku byla vytvořena v souvislosti
s přípravou vzniku Velké Prahy. V roce 1920 mělo být zformováno stočlenné
ústřední zastupitelstvo, které sloučení mělo připravit. Jeho kompetence byly
vymezeny v §§ 9 – 16 zákona č. 116/1920 Sb. z. a n. Rozhodující úlohu však
převzala nevolená ústřední správní komise, která na základě výnosu
Ministerstva vnitra č.j. 83 329/1920 z 3.1. 1921 vykonávala působnost
ústředního zastupitelstva. Funkce městské rady pak dočasně vykonávala užší
správní komise v čele s významným pražským představitelem K. Baxou. Ta
mimo jiné unifikovala otázky obecního hospodářství, i když konečné slovo
samozřejmě náleželo ústřední správní komisi.⁵⁹² Tato organizace však od
počátku byla zamýšlena jako provizorní, do okamžiku sloučení Prahy
s okolními obcemi a právní stabilizace poměrů.

§ 1 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. jako základní orgány Prahy zabývající
se obecním majetkem určil městskou radu, která převzala kompetence
obecního představenstva a obecní zastupitelstvo, nahrazující Správní sbor,
nástupce Sboru obecních starších. Ve skutečnosti ale začaly fungovat až po
sjednocení obce a přechodném období existence ústředního zastupitelstva a
ústřední správní komise, které vznikly v r. 1920. Městská rada byla příslušná pro
běžné otázky hospodaření a vůbec pro všechny záležitosti této sféry, jestliže
nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu.⁵⁹³ Výkonným orgánem byl
magistrát v čele s primátorem a místostarosty, z nichž alespoň jeden musel být
"sběhlý v právu". Do 13.2. 1921 převzala Praha pod svou správu majetek třiceti

⁵⁹¹ Viz §8 zákona č. 39/1918 Sb. z. a n. Kvalifikované případy byly uvedeny v §§ 124 a 125
pražského statutu.

⁵⁹² Např. oběžník č.j. 231 z 28.12.1921 ukládal místním, tj. osadním, úřadům pražským
vykonávat hospodářskou agendu. Usnesení Ústřední správní komise z 8.11.1922 pak stejný úkol
přikázalo místnímu výboru Prahy I. – VIII., tzn. stanovilo aby pečoval za obec o hospodářské
záležitosti náležející do jeho územní sféry, což ukazuje, že obvody se k plnění na ně
přeložených povinností příliš neměly. Viz Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech
1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993, str. 355.

⁵⁹³ Viz § 112 Obecního řádu hlavního města Prahy ve spojení s § 7 zákona č. 76/1919 Sb. z. a
n.

ovou obcí. Musely být proto též posíleny instituce, které měly majetkové záležitosti na starosti. Hospodářský referát magistrátu byl rozmnožen o nové oddělení I.C⁵⁹⁴ a v roce 1926 bylo, v souvislosti s přebíráním správy nad celou Velkou Prahou od 1.1. 1927 magistrátem, oběžníkem č. 7551 os. prez. z 31.5.1926 vytvořeno osm odborů, přičemž každodenním záležitostem obecního majetku se věnovaly především 3. Odbor sociální a sociálně zdravotní, který pečoval o obecní jesle, útulky, sirotčince, chudobince, výchovatelny, dětské domovy, ozdravovny, učňovské domy a podobné ústavy, 4. Odbor pro správu obecního majetku a obecní bezpečnost – ten zajišťoval správu pozemků, velkostatků a lesů, sadů, obecních skladišť ad. nemovitostí, 6. Odbor pro školství, vědu, umění a lidovýchovu měl v kompetenci veřejné obecní knihovny, archiv a muzeum a 8. Odbor pro podniky a ústavy, jenž se staral o elektrické podniky, plynárny, vodárny i o ostatní obecní podniky (šlo např. o jatky, lázně, cihelny, biograpy, tržnice). Proti rozhodnutím magistrátu a městské rady ohledně obecního majetku mohl občan podat stížnost ke Sboru pro vyřizování stížností, zřízenému dle § 12 zákona č. 116/1920 Sb. z. a n., u stavebních věcí pak ke Stavebnímu sboru. Proti jejich rozhodnutí se ve lhůtě 14 dnů podávala stížnost k zemskému úřadu dle § 12 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n.

Pro správu městských podniků, ústavů a fondů byly zřizovány místní výbory jako poradní, dozorčí a výkonné orgány. O majetku osad, čili pražských obvodů, které jim zůstaly zachovány, rozhodovaly regionální orgány – místní zastupitelstva a místní rady. Ohledně organizační stránky dotýkající se komunálního pražského majetku bylo přínosem také zřízení kontrolního úřadu hlavního města Prahy dle usnesení č. 11 126 os. Pres. Z 7. března 1921, pro nějž byla vydána i vlastní pravidla. Dalším dozorovým orgánem byla finanční komise zřízená dle § 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. podobně jako ve všech ostatních českých městech.

Hospodářský úřad, konstituovaný v roce 1872, se v roce 1922 dále rozčlenil v rámci svého I.odboru. Byl zřízen odbor I.C., který měl na starosti

⁵⁹⁴ Viz č.j. 311 osobní prezidiální z 10.4. 1922.

kanalizaci a splavnost. Odbor I.A dostal za úkol pozemkovou a knihovní agendu a I.B. běžné hospodaření.⁵⁹⁵

Dohled nad pražskou obcí vykonával nadále přímo zemský úřad. Podle § 121 pražského statutu mohl zemský prezident zastavit usnesení obecního zastupitelstva pro nezákonnost či nehospodárnost.

II. Liberec

Liberec byl vedle Prahy druhým statutárním městem v Čechách. Na rozdíl od tradičního významného postavení hlavního města království, a to i v majetkové sféře, dosáhl Liberec své pozice v souvislosti s industrializací, rozvojem textilního průmyslu.⁵⁹⁶ Podle některých badatelů zabývajících se historií této severočeské metropole došlo ovšem k daleko větší dynamice rozvoje města ve srovnání s jinými a tedy i ke zrodu jeho silné pozice až v důsledku vytvoření privilegovaných podmínek pro Liberec tím, že mu bylo přiznáno postavení statutárního města.⁵⁹⁷ Získání výsadní role vedlo například ještě v roce 1850 k urychlenému vybudování poměrně rozsáhlých městských kanalizací.⁵⁹⁸ Za jeden z nepřímých dokladů podporujících výše uvedené stanovisko lze považovat i skutečnost, že oproti jiným městům měl Liberec pouze jedinou městskou cestu, a to silnici směrem na Trutnov, která byla postavena v letech 1840 – 1845. Ostatní silnice spojující Liberec s okolními obcemi byly okresní.⁵⁹⁹ Silnice přitom rozvíjející se město potřebovalo pro

⁵⁹⁵ Svoboda Emanuel, Hospodářská správa obecního majetku a hospodářských záležitostí, In: Praha v obnoveném státě Československém, Rada hlavního města Prahy, Praha 1936, str. 412.

⁵⁹⁶ Liberec nebyl ve středověku ani královským městem. K tomu podrobněji kupříkladu viz Horáková Libuše, Ze starého Liberce 1352 – 1945, MNV, Liberec 1970, str. 3 an.

⁵⁹⁷ Viz Technik Svatopluk, Ruda Vladimír, Liberec minulosti a budoucnosti, Severočeské krajské nakladatelství, Liberec 1961, str. 78.

⁵⁹⁸ Viz Technik Svatopluk, Ruda Vladimír, Liberec minulosti a budoucnosti, Severočeské krajské nakladatelství, Liberec 1961, str. 152.

⁵⁹⁹ Viz Technik Svatopluk, Ruda Vladimír, Liberec minulosti a budoucnosti, Severočeské krajské nakladatelství, Liberec 1961, str. 72.

dopravu a obchod a v pružně, samovolně na základě vlastních schopností, se rozvíjejících českých městech proto také obce samy tyto cesty budovaly.

Zřízení, působnost a organizace Liberce, jako obce s výsadním postavením, byly upraveny zvláštním zemským zákonem. Statut, správný název zněl Obecní řád města, Liberec získal, aby jako centrum německví představoval protiváhu většinově české Praze. Vznik libereckého komunálního majetku, v moderním slova smyslu, a geneze jeho právní úpravy daleko více, než tomu bylo v případě Prahy, kopírovaly majetkový vývoj u běžných obcí, tj. obcí podléhajících systematické obecního zákona, i když nešlo o totožnost, nýbrž spíše o analogii. Zde je na místě připomenout, že co se týče pojmů, základních zásad, dělení majetku apod., platí též pro Liberec, to co bylo napsáno výše o komunálním majetku.

Rozhodující význam pro ustavení institutu komunálního majetku měly též v Liberci převratné události roku osmačtyřicátého. I zde je na místě znovu zdůraznit, že teprve v letech 1848 – 1850 vzniká formálně obecní majetek. Společně s ostatními statutárními městy čekal Liberec na normativní akt, jenž by upravil záležitosti města, až do roku 1850. Oním zmíněným právním dokumentem byl Obecní řád města Liberce vydaný 21. prosince 1850 jako zákon č. 202/1850 z.z. Pozdní doba vydání libereckého obecního zřízení měla bezpochyby vliv na podobu jeho obsahu. Srovnáme – li jej se statutem pražským, vykazuje zřetelně menší míru důrazu kladeného na obecní samosprávu, tzn. i na řešení otázek obecního majetku. Působnost obce, vymežující právní východiska disponování s komunálním majetkem, byla upravena teprve v III. částce zákona, konkrétně lze správu obecního jmění a statků nalézt v §§ 65 – 70 a dále v §§ 90 – 95 citovaného zákona. Úplně v něm chyběl výčet, co všechno patří do samostatné působnosti. Působnostní příslušnost obecního majetku do této sféry činnosti obce vyplývala až z ustanovení o kompetencích orgánů města. Nedostatkem obecního řádu Liberce z roku 1850 je absence paragrafů týkajících se, alespoň v obecné rovině, městských ústavů, nadací. To jistě přispělo i k pozdějším nejasnostem ohledně reálného majetkového stavu v této oblasti. Kritiku si zaslouží rovněž chaotičnost, mezerovitost formulací a nejasné používání pojmů. Dohromady

relativizovaly právní základy některých složek obecního majetku, nedávaly jim dostatečnou oporu. Na druhou stranu je nutné připomenout, že tento statut platil jen pro období 1850 – 1889. V roce 1889 byl přijat statut nový, lépe reagující na potřeby doby.⁶⁰⁰

Statutární město Liberec, povstale v moderní podobě v roce 1850, se skládalo ze dvou osad – z Liberce a Kristiánova Liberce (jinak též zván Kristiánov).⁶⁰¹ Komunální majetek města tedy zahrnoval jmění obou osad, majetek ústavů⁶⁰², fondů a nadací místních (osadních), celoměstských i obecní podniky. Je ovšem nutné zdůraznit, že většina libereckých podniků nebyla obecní, nýbrž soukromá.⁶⁰³ Obecní statek již v Liberci neexistoval.⁶⁰⁴ Ještě před přijetím zákona si ho stačili rozebrat bývalí uživatelé. Jen nepatrný zlomek nemovitostí se proměnil v obecní jmění.⁶⁰⁵ Se svým majetkem nakládaly osady samostatně „ve prospěch obecného dobrého v zákonných mezích“. Jednalo se o výkon kompetencí spadajících do přirozené působnosti, protože zákonodárce určil, že hospodářství patří mezi věci, jež se neúžeji dotýkají potřeb obce. Vliv nastupujícího neoabsolutismu se projevil v možnosti vlády, svěřit tyto pravomoci státním úředníkům.⁶⁰⁶ Šlo o výraz snahy provést jakousi metamorfózu komunálního majetku v majetek poetatizovaný. Zvláštností v Liberci bylo, že statut výslovně prohlásil za součást základního

⁶⁰⁰ Viz např. Pražák Jiří, *Rakouské právo veřejné*, díl I.: *Právo ústavní, část I.: Ústava obecní*, Jednota právnická, Praha 1900 & Kohout, Praha 1938, str. 52 – 58, nebo viz Janák Jan, Hledíková Zdeňka, *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*, SPN, Praha 1989, str. 348 nebo Klabouch Jiří, cit. dílo, str. 80 – 81.

⁶⁰¹ Viz § 1 zákona č. 202/1850 z.z. *Obecního řádu města Liberce*.

⁶⁰² Městským ústavem byla například obecní nemocnice postavená z veřejných sbírek uskutečněných v roce 1848. Nemocnice měla osm oddělení. Zdravotnický personál tvořili lékaři, placení obcí a řádové sestry. Obecní zařízení zdravotní služby byla pak rozhojněna na počátku 20. století o městské lázně (1902) a obecní invalidovnu (1908). Viz Horáková Libuše, *Ze starého Liberce 1352 – 1945*, MNV, Liberec 1970, str. 23.

⁶⁰³ Viz Horáková Libuše, *Ze starého Liberce 1352 – 1945*, MNV, Liberec 1970, str. 7 – 8.

⁶⁰⁴ Viz Fiedler František, *O obecním statku*, Bursík a Kohout, Praha 1889, str. 5.

⁶⁰⁵ Zákonodárce libereckého statutu ze zimy 1850 proto poměrně realisticky vypustil z původní předlohy texty o obecním statku, čímž, například vzhledem k Praze, bylo znění normativního aktu blíže skutečnosti.

⁶⁰⁶ Viz § 61 zákona č. 202/1850 z.z. *Obecního řádu města Liberce*.

jmění obce právo určovat tržové ceny ve městě.⁶⁰⁷ Stanovení tržových cen bylo jednou z typických jurisdikcí (spravedlností) obcí vzniklou na základě historického obyčeje. Zákony z let 1848 – 1918 upravující záležitosti obcí sice zahrnovaly spravedlnosti do obecního jmění, ale pouze liberecký obecní řád se zmínil o konkrétním z těchto práv, to znamená, že se dopustil kazuistiky. Bylo to dáno významem, který hrály výnosy z tohoto práva v příjmech městského rozpočtu Liberce.

Veškeré movité i nemovité jmění i spravedlnosti Liberce byly sepsány ve zvláštním soupisu, který měl povinnost pořádit a vést Sbor obecních starších.⁶⁰⁸ Soupis byl obdobou obecního inventáře majetku a jako takový je důležitým pramenem přehledu vlastnictví města. Stejně jako inventář u všeobecné úpravy komunálního jmění a statků, ani soupis nepředstavoval právní doklad existence vlastnictví k věcem. Takovým dokladem byly pouze pozemkové knihy, jak již bylo řečeno výše u rozboru inventáře zřizovaného podle obecního zřízení.

Orgánem, který se staral o běžné, každodenní hospodaření města byla městská rada. Její pravomoc nakládat s obecním majetkem, spravovat jej a dohlížet na všechny obecně užitečné ústavy⁶⁰⁹ na této „základní“ úrovni vyplývala z § 90 a 94 libereckého statutu. Odvolávání nedobrych hospodářů a drobné zásahy městské rady měly sice smysl v konkrétní chvíli, ale pro budoucnost komplexu městského jmění, ani pro jmění ústavů apod. nebylo až tak podstatné. Rozhodnutí, jež měla klíčový význam pro vznik, změny a genezi majetku Liberce, činil především Sbor obecních starších. Sbor plnil úkoly městského zastupitelstva.⁶¹⁰ Sbor obecních starších měl spravovat jmění, aby zůstalo bez újmy a aby z něj plynulo, co možná nejvíce požitků. Jedině on

⁶⁰⁷ Viz § 68 OŘ Liberce.

⁶⁰⁸ Viz § 65 OŘ Liberce.

⁶⁰⁹ Nešlo zde jen o dozor nad obecními ústavami, nadacemi a institucemi, jež byly obecním vlastnictvím, ale také nad těmi obcemi dotovanými nebo sledovanými.

⁶¹⁰ Viz § 29 OŘ města Liberce z roku 1850. Pojem zastupitelstva je v textu užit ve svém dnešním významu. Prameny i literatura popisovaného období používá termínu zastupitelstvo jako pojmu obecnějšího, nadřazeného, zahrnujícího radu a výbor (sbor).

mohl nabývat nemovité statky a spravedlnosti, mohl zcizit obecní majetek nebo uzavřít smlouvy o pronájmu, jestliže výše nájemného přesáhla 300 zlatých ročně nebo jestliže byla nájemní smlouva uzavírána na dobu delší než tři léta.⁶¹¹ Jen Sbor mohl zastavovat nemovitosti a spravedlnosti či brát si, jménem města, půjčky.⁶¹² Obecního jmění se přímo týkaly i pravomoci Sboru rušit pachtovní a nájemní smlouvy, povolovat obecní stavby, starat se o školy a o obecní ústavy.⁶¹³ Do samostatné působnosti Sboru obecních starších náležela podle § 75 statutu rovněž péče o zdravotní záležitosti na území obce. Tato kompetence sice nebyla přímo zahrnuta do ustanovení, která pojednávala o komunálním majetku, ovšem dotýkala se ho též. Součástí obecní zdravotní péče byla totiž i výstavba, udržování a dispozice s budovami veřejných zdravotních zařízení a starost o civilní hřbitovy, jež byly, na rozdíl od hřbitovů ryze církevních, majetkem obce.⁶¹⁴ K rozhodnutím ohledně pronájmu obecního jmění, zcizování majetku a nabývání statků bylo stanoveno kvorum 2/3 přítomných. Pro se musela vyslovit alespoň prostá většina všech členů Sboru obecních starších. V Liberci navíc fungoval institut tzv. kvalifikovaného veta neboli veta „jedné šestiny“. Jestliže se proti výše uvedené akci Sboru postavila 1/6 jeho příslušníků, byl návrh automaticky vetován a kladně rozhodnout mohl už jenom zemský zákon.⁶¹⁵

Zemská bezprostřednost Liberce jako statutárního města se projevila v koncipovaném systému kontroly hospodaření s městským majetkem. Dozor nad správou majetku a nad rozhodnutími městské rady v této věci vykonával Sbor obecních starších. Jeho rozhodnutí týkající se majetku podléhala přímo doзору zemských orgánů. Když byl návrh na zcizení obecního majetku zamítnut kvalifikovaným vetem, mohlo veto zvrátit pouze přijetí odpovídajícího zemského zákona. Pouze zemský sněm mohl povolit zcizení

⁶¹¹ Viz § 65 – 68 OŘ města Liberce z roku 1850.

⁶¹² Viz § 70 OŘ Liberce.

⁶¹³ Viz § 72 písmena d), e), h) a i) OŘ Liberce.

⁶¹⁴ Viz § 75 OŘ Liberce.

⁶¹⁵ Viz § 68 OŘ Liberce.

obecního majetku či statku, jenž hodnotově přesahoval 5 000 zlatých.⁶¹⁶ Štěstím pro neztenčené uchování libereckého majetku byl fakt, že právě zemská bezprostřednost zabránila nedodržování samosprávné linie kontroly a postupu ve sporných majetkových otázkách obcí protizákonnou občanskoprávní formou, tak jak se s ní setkáváme u normálních obcí. Proto také ustálo jmění, statky, ústavy, podniky a nadace Liberce poměrně bez pohromy zátěžové období 50. let 19. století, kdy docházelo k hromadnému zkracování obcí na majetku. Na druhou stranu později přijatý statut poměrně široce umožňoval rozmanité ingerence a operace s jměním, statky, podniky, ústavy, fondy a ostatními složkami obecního majetku, které mu nebyly vůbec ku prospěchu.

Rámec moderní komunálně-majetkové úpravy představovaný zákonem č. 18/1862 ř.z. jímžto se vyměřovaly základní pravidla, dle nichž se mají uspořádat obecní záležitosti, počítal s vydáním nových statutů. Vycházel z ideje, že města, která mají nabýt vlastní statut, tj. výsadní pozici, musejí být za taková prohlášena znovu. Šlo tedy o předpokládanou právní kontinuitu, ne o totožnost. Pro Liberec byl důležitý zákon č. 32/1868 z.z., který měnil Obecní řád města z roku 1850 s ohledem na nové poměry. Z majetkového hlediska zvláště konstituoval Liberec jako statutární město.⁶¹⁷ Zároveň stanovil, že bude vydán nový obecní řád.

Reformy právní úpravy komunálního majetku, které standardizovaly právní předpisy regulující obecní majetek s ohledem na moderní poměry a očekávání téhož pro úroveň statutárních měst, napomohly i v Liberci k zahájení rozsáhlých projektů, které městské jmění výrazně rozšířily, zvláště co se týče veřejných staveb a zařízení. V roce 1882 byl vypracován první situační plán výstavby města zahrnující i rozsáhlé obecní parky a v roce následujícím vzniklo městské divadlo. Rok 1884 zase přinesl otevření první české školy pojmenované Na svahu. Mezi lety 1888 – 1893 byla postavena nová radnice.

⁶¹⁶ Viz § 68 OŘ Liberce z roku 1850.

⁶¹⁷ Skutečně se nejednalo o potvrzení, deklarování existujícího zvláštního postavení města z dřívějšíka, ale o znovukonstituování liberecké statutární obce ovšem s tím, že právní úprava z roku 1850 platí nadále, se změnami z roku 1868. Právně viděno, byla vytvořena kontinuita mezi „starým“ a „novým“ Libercem.

Začalo se rovněž uvažovat o stavbě významného a rozsáhlého městského podniku, totiž elektrárny. Realizace tohoto úkolu ale nakonec provedena nebyla. V osmdesátých letech devatenáctého století byly zbudovány obecní chudobinec, sirotčinec a učňovské domovy.⁶¹⁸

Nový Obecní řád města Liberce byl vydán, resp. publikován, v českém zemském zákoníku 28. června 1889 jako zákon č. 43/1889 z.z. Byl to obecně závazný normativní akt, který představoval právní úpravu problematiky komunálního majetku v celém zbytku pojednávaného dějinného úseku, tzn. v letech 1889 – 1938. Majetkem města se zabývaly především paragrafy 50 a po něm následující. Území Liberce zůstalo totožné⁶¹⁹, komunální jmění se proto tentokrát, na rozdíl od roku 1850, nerozhojnilo cestou slučování obcí, resp. připojování obcí k Liberci. Město Liberec v samostatné působnosti, do níž spadaly i kompetence v oblasti majetkových otázek, bylo zákonem výslovně podřízeno přímo zemskému výboru.⁶²⁰ Podle paragrafů 50 až 52 statutu otázky městského vlastnictví náležely do samostatné působnosti obce, byly její významnou, možno dokonce říci, že nejvýznamnější, součástí. Projevilo se to i skutečností, že v příslušném ustanovení libereckého statutu stála správa vlastního jmění a záležitostí hned na prvním místě.⁶²¹ Obec zde, slovy dobového legislativce, „sama mohla ve všem volně nakládati, šetříc říšských a zemských zákonů.“⁶²² Problematika komunálního majetku, resp. její právní úprava se ovšem neomezovala pouze na správu jmění, ale byla zahrnuta i do ustanovení o obecních samosprávných kompetencích zajišťovat bezpečnost osoby a

⁶¹⁸ Viz Svatopluk, Ruda Vladimír, cit. dílo, str. 100, 105, 114 – 115, 117. Elektrárna byla v Liberci zřízena až v roce 1897, a to soukromá Elektriäts-Aktiengesellschaft. Viz Horáková Libuše, Ze starého Liberce 1352 – 1945, MNV, Liberec 1970, str. 8. Taková praxe je ve srovnání s většinou zbylých měst s obecními podniky raritou, protože právě elektrické podniky patřily ještě za první republiky k nejdělečným vůbec a společně s přihlédnutím k jiným údajům vyvolává hypotézu opakovaných problematických majetkových rozhodnutí v Liberci v letech 1850 – 1938.

⁶¹⁹ Viz § 1 OŘ Liberce z roku 1889.

⁶²⁰ Viz § 2 OŘ Liberce z roku 1889.

⁶²¹ Viz § 52 bod 1 Tamtéž.

⁶²² Viz § 51 Tamtéž.

jmění, pečovat o ulice, silnice, mosty, plnit povinnosti zdravotní policie (sem se řadilo vlastnictví, správa a věci spojené s obecními hřbitovy, kanalizacemi atp.), zřizovat dobročinné ústavy i jinak pečovat o chudé, spravovat obecní školy a střední školy, jež obec vydržovala.

Pro složení, charakter a rozsah majetku statutárního města Liberce byl důležitý § 15 obecního zřízení, jenž stanovil, že „poměry soukromoprávní a zejména práva vlastnická a požitčná celých skupin tříd i jednotlivců se nemění“. V důsledku něj nedošlo k žádným rozsáhlejším majetkovým přesunům, tedy ani k přesunům nemovitostí do vlastnictví obce. Veškeré nemovité i movité jmění a práva obce, do jmění tehdy zahrnovaná, byla vedena v inventáři, který měl být průběžně doplňován a každoročně zveřejňován.⁶²³ Liberec, stejně jako Praha, na rozdíl od mnoha menších obcí, inventář pečlivě vedl a ustanoveními zákona mu uloženou zveřejňovací povinnost plnil.⁶²⁴ Pojmoslovím i strukturou obsahu inventáře se nový liberecký statut přiblížil obecnímu zákoníku platnému pro nestatutární města a vsi.

Orgánem, jež bezprostředně spravoval obecní majetek, byla městská rada.⁶²⁵ Ta se radila a usnášela na běžných majetkových věcech jakožto na záležitostech spadajících do samostatné působnosti obce⁶²⁶ a měla na starosti rovněž dozor nad obecně prospěšnými obecními ústavami⁶²⁷. O důležitých majetkových otázkách rozhodoval Sbor obecních starších, který též přezkoumával právní akty i reálné aktivity městské rady v majetkových záležitostech.⁶²⁸ Sbor vedl inventář obce, schvaloval městský rozpočet, předkládaný mu městskou radou 3 měsíce před počátkem správního, tj. rozpočtového roku, zkoumal výroční účet. Nemovité statky nebo práva jim

⁶²³ Viz § 57 Tamtéž.

⁶²⁴ To ukazují i inventáře Liberce dochované z let 1883 – 1886 při Zemském výboru v Čechách. Viz NA, Zemský výbor v Čechách, 1874 – 1928, Sign. IV – 6, Inv. č. 3201, č.j. 25 804, č.j. 27 269, karton 401.

⁶²⁵ Viz § 78 Tamtéž.

⁶²⁶ Viz § 78 Tamtéž.

⁶²⁷ Viz § 82 Tamtéž.

⁶²⁸ Viz § 55 Tamtéž.

postavená naroveň⁶²⁹ mohl nabývat, zcizovat, zastavovat či podobně s ním disponovat jedině Sbor obecních starších. Kompetence Sboru v majetkových věcech zůstaly prakticky shodné s předchozí úpravou.⁶³⁰ Výslovně byla zakotvena povinnost obce spravovat své jmění takovým způsobem, aby z něj plynul co možná nejvyšší důchod. Sbor se měl také zvláště věnovat věcem souvisejícím se školstvím, včetně řešení otázek majetkových. Ohledně spravedlností ukládal § 60 Obecního řádu města Liberce z roku 1889, aby se příjmy z trhových cen používaly k úhradě obecních dluhů, v případě, že město finančně „žilo s čistým štítem“ měly se tyto peníze připojit ke kmenovému jmění.

Určité změny doznala soustava dozoru nad výkonem samostatné působnosti, to znamená i nad rozhodováním ve věcech obecního jmění i statků. Vzhledem k růstu cen a k posílení volnosti samosprávy v oblasti její přirozené působnosti se zvýšila hodnota zcizovaného majetku města, u něhož zákon vyžadoval souhlas zemských orgánů z 5000 na 6000 zlatých. Přitom již nestačil oproti libereckému statutu z roku 1850 jen souhlas zemského sněmu,⁶³¹ ale Sbor obecních starších nejprve musel o věci spadající do této kategorie rozhodnout za přítomnosti 3/4 všech svých členů nadpoloviční většinou a předat jí zemskému sněmu. Ten musel stanovenou zákonodárnou procedurou o tom přijmout zemský zákon. Zemský zákon byl potřeba i k zavádění nových přírážek k přímým daním. Procentní sazba přírážky k přímým daním, kterou mohl Liberec ukládat ke zlepšení příjmové stránky svého hospodaření, se zvedla na 25% a městskou dávku z nájemného statut Liberce z roku 1889 zvýšil na 5 krejcarů z každého 1 zlatého ročního nájemného. Šlo o hlavní místní poplatek. Celkově je na místě nutné poznamenat, že možnosti místních dávek jako důležitých zdrojů financí – jedné ze složek movité části komunálního jmění – byl u Liberce, podobně jako u jiných statutárních měst nepoměrně menší

⁶²⁹ Na myslí se zde mají například věcná břemena nebo zástavní práva k nemovitostem.

⁶³⁰ Viz § 57 a §§ 60 – 62 Tamtéž.

⁶³¹ Výklad pojmu souhlas byl často vykládán extenzivně tak, že nemusí jít přímo o zemský zákon, stačí souhlas projevený jakýmkoliv způsobem.

než u běžných obcí.⁶³² V těchto případech muselo k překročení částky dát souhlas c.k.místodržitelství v Praze a zemský výbor. Ostatně zemský výbor byl základním orgánem dozoru nad Sborem obecních starších v otázkách samostatné působnosti, tj. hlavně v majetkových.⁶³³

Nový liberecký statut reagoval na potřeby své doby. Zákonodárce při jeho koncipování vyšel ze starší právní úpravy z roku 1850, ale zcela viditelně se inspiroval již několik let platnými obecními zákony zemskými, což je ostatně vidět nejen v použité terminologii, ale také ve struktuře a východiscích, na nichž byl zákon č. 43/1889 z.z. o Obecním řádu města Liberce postaven. Pro majetek města byla velmi významná stabilita jeho rozsahu, jednoznačné zařazení správy vlastního majetku Liberce do samostatné působnosti jako její nejvýznamnější součásti bez větších ingerencí správy a specifikace, upřesnění kontrolních mechanismů. Za důkaz kvality nového normativního právního aktu upravujícího liberecké záležitosti může sloužit i to, že nebyl v následujícím období nijak zásadně měněn a nebyl ani předmětem ostrých stížností. Specifikum výslovné úpravy trhových cen, tzn. kazuistika v oblasti spravedlností, zůstalo pro význam těchto příjmů zachováno. I v této úpravě jsou však patrné finanční problémy s nimiž se česká města musela od konce 80. let 19. století potýkat. Výrazem toho je přímo v zákoně obsažené navýšení hodnoty operací s nemovitostmi, jaká nevyžadovala souhlas zemské instance i nárůst výše obecních přírážek k daním. Zákonodárci i správa mocnářství totiž tento „inflační“ trend vnímali ryze negativně a k legislativnímu svolení s ním přistupovali jen pod tlakem reality.

Liberecký městský majetek poměrně přesněji než Praha sledoval osud majetku běžných obcí v době krize v devadesátých letech. I když majetek spíše udržel, musel často přistupovat na omezování vlastnického práva, zřizování rizikových zástav a služebností.⁶³⁴

⁶³² Viz Pražák Jiří, citované dílo, str. 424 – 425.

⁶³³ Podrobnější postup kontroly včetně časových lhůt viz § 66 an. Obecního řádu města Liberce z roku 1889.

⁶³⁴ Krizi jmění Liberce je možné vysledovat právě ve vlnách zatěžování pozemků nebo rozprodeje stavebních pozemků. K tomu docházelo zvláště v 90. letech, letech

Po vzniku samostatného Československa 28. 10. 1918 zůstal Liberec statutárním městem. Své postavení si zachoval přesto, že byl v kritické době na sklonku roku 1918 jedním z center německy nacionalistických protičeskoslovenských provokací a rovněž z hlediska historického vyvstávala otázka jeho nároku na právní postavení statutárního města. Tato otázka byla nastolována zvláště ve dvacátých letech,⁶³⁵ když docházelo z důvodu zjednodušení správy obcí a jejich majetku k celkovému snižování počtu statutárních měst. Liberec si tedy udržel formálně svůj status, co se postavení týče, ovšem přišel o rozsáhlé kompetence, kterými disponoval mimo jiné právě díky této pozici. Vyhláškou prezidenta zemské správy politické v Praze č. 68/1923 ze dne 6. dubna 1923 mu byla odňata veškerá politická agenda s účinností od 16.4. 1923.⁶³⁶ Navíc přestal být druhým (německým) centrem Čech hned po Praze a mít s tím spojené výhody.

Základním právním dokumentem zahrnujícím problematiku libereckého městského majetku zůstal nadále, až do roku 1938 obecní řád z roku 1889, výrazně modifikovaný legislativními akty zabývajícími se komunálním majetkem, tzn. především zákonem č. 421/1919 Sb. z. a n. o přeměně obecního statku v kmenové obecní jmění, zákonem č. 76/1919 Sb., jenž významně novelizoval obecní zřízení a statuty a ustanoveními popsaných čtyř finančních novel – zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., č. 77/1927 Sb. z. a n., č. 169/1930 Sb. z. a n. a č. 69/1935 Sb. z. a n. Vztahovaly se na něj rovněž zákony o rušení obecního statku měšťanských privilegií i všechny další zákony a podzákoné předpisy a akty, přijímané za Československé republiky. Na rozdíl od Prahy nebyly až do roku 1938 pro Liberec přijímány speciální právní normy.

předválečných a válečných. Toto plus přehled obecních nemovitostí Liberce i přilehlých obcí v roce 1917 viz NA, ZV 1874 – 1928, Sign. IV – 1, Inv. č. 3227, č.j. 9071,14 074/17, 146 750 aj. , kart. 662. Krize se nedotkla oblastí obecních zdravotnických útvarů, viz poznámka 319.

⁶³⁵ V této době ztratily postavení statutárního města a byly podřízeny výhradně Obecnímu zřízení a souvisejícím zákonům na Moravě Jihlava, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž.

⁶³⁶ Viz Kliment Josef, *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Právnícké knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936, str. 55.

Vzhledem k tomu, že Liberec ztratil dosavadní výjimečnost a přes zachování pozice statutárního města fakticky i privilegované postavení, které se mu jako pilíři německví před rokem 1918 dostávalo, není z hlediska právní úpravy a podoby obecního majetku v letech 1918 – 1938 Liberec příliš výjimečný a lze jej srovnat, snad až na některé odlišnosti dané původním statutem, s obdobnými velkými městy. Proto je možné se při zkoumání úpravy a podoby institutu libereckého městského jmění mezi lety omezit jen na naznačení některých jednotlivých trendů ohledně libereckého komunálního jmění v době první republiky, které mimo jiné ukazují, že Liberec sice již nebyl oproti jiným velkoměstům, nebyl ovšem ani nikterak postihován a zažíval víceméně až do hospodářské krize ekonomický vzestup.

Majetkový soubor Liberce se za trvání republiky rozšířil. Mimo jiné se tak stalo postupným připojováním sousedních vesnic a městeček, jejichž majetek se obvykle stával jměním obce. Někdy si naopak osady na základě dohod o osudu jejich majetku značné jmění ponechaly. Zvláště usilovaly o udržení různých zařízení a ústavů ve svých rukou.⁶³⁷

Městské ústavy se obecně v rámci vývoje v letech 1918 - 1938 rozvíjely daleko intenzivněji než doposud. V rámci nich si nelze nepovšimnout rozkvětu českého školství, jehož kvalita i kvantita byla za trvání habsburské monarchie, ať úmyslně či nikoliv, v Liberci značně omezena. Například v oblasti obecního školství bylo ve městě teprve v roce 1919 založeno první české gymnázium,⁶³⁸ předtím musely české děti, které měly zájem studovat, navštěvovat gymnázia německá anebo jezdit do některého z českých měst. V letech 1918 – 1936 bylo v Liberci zřízeno několik škol a ještě v roce 1937, tedy krátce před osudnými mnichovskými událostmi, reálka a pomocná škola jako projev rozvoje speciální pedagogiky. Rozvíjely se také liberecké obecní podniky,

⁶³⁷ Součástí jmění ve 20. letech připojené osady Horní Růžodol bylo městské divadlo, osada Rochlice zase disponovala vlastní městskou knihovnou z roku 1921, obecním kinem od léta 1924 i několika školami. Viz Viz Horáková Libuše, Ze starého Liberce 1352 – 1945, MNV, Liberec 1970, str. 23.

⁶³⁸ Viz Technik Svatopluk, Ruda Vladimír, cit. dílo, str. 144.

především obecní kanalizace. Kanalizační síť v roce 1927 dosáhla úctyhodné délky 50 kilometrů. Roku 1934 byl zřízen podnik městských vodovodů.⁶³⁹

Z hlediska kapitálového, pak byl Liberec jako velkoměsto a regionální metropole méně zatížen přírážkami, dávkami i dluhy než malé obce.⁶⁴⁰

V pozemkové sféře Liberec významněji neprofitoval z pozemkové reformy, přesto se zvláště jeho polnosti a role s připojováním okolním vesnic rozmnožovaly.

Úprava a postavení majetku Liberce se za trvání meziválečné Československé republiky tedy výrazněji přiblížila ostatním velkoměstům. Přestože město ztratilo některé právní a především neformální výhody, rozvíjel se obecní majetek velmi dynamicky, nejvýrazněji v oblasti vzdělávací, infrastruktury a stejně tak obecní samosprávy, kdy nemalým kladem bylo například zavedení demokratičtějšího obsazování zastupitelstva jako klíčového orgánu pro nejdůležitější rozhodování o městském majetku.

⁶³⁹ Viz Technik Svatopluk, Ruda Vladimír, cit. dílo, str. 152.

⁶⁴⁰ viz NA, ZV 1848 – 1928, Sign. VI – I, Inv. č. 3227, č.j. 9071, karton 662.

Závěr

Komunální majetek představoval mezi lety 1848 – 1938 významnou část ze souhrnu majetku právnických osob, konkrétněji veřejnoprávních korporací. Ve zkoumaném období nebyl jako celek nikdy výslovně definován žádným zákonem ani jiným obecně závazným normativním aktem, proto se o jeho vymezení pokoušely především soudy v rámci soudního výkladu a právní odborníci v rámci výkladu vědeckého.

Do komunálního majetku náležely nejen všechny hmotné věci ve vlastnictví obce, ale též pohledávky, práva, jiné penězi ocenitelné hodnoty a užitky z nich plynoucí, především takzvané spravedlnosti, které vycházely z historických privilegií obcí i závazky. Typickým byla rozdílnost podoby a velikosti majetku jednotlivých obcí. Komunální majetek se členil na obecní jmění a obecní statek.

Obecním jměním byly movitosti, nemovitosti a spravedlnosti. Od běžného jmění, tzn. movitostí typu materiálních zásob a naturálií, náradí, nábytku, hotovost i cenných papírů, které sloužilo k úhradě každodenních běžných výdajů, se lišilo kmenové jmění. Kmenové jmění bylo největší složkou obecního jmění. Mohlo být volné anebo určené k jednoznačně vymezenému účelu. Účelově určený byl především majetek obecních ústavů (chudobinců, nemocnic, sirotčinců, škol aj.), nadací a fondů. Obecní ústavy, nadace a fondy měly specifický charakter. Obvykle měly vlastní právní subjektivitu, hospodařily relativně samostatně, spravovaly je často zvláštní orgány složené kombinovaně ze zástupců obce a z jiných osob, které zastupovaly společenské organizace, někdy se na vytváření orgánů ústavů, fundací či fondů případně zúčastnily též vyšší samosprávné instituce. Jejich rozpočet byl veden odděleně od obecního rozpočtu nebo naopak v jeho rámci a tvořil přílohu obecního rozpočtu a musel být, stejně jako všechny dotace z obecní pokladny, schválen obecním výborem. Souhrnný majetek obecních ústavů, nadací anebo fondů byl zapsán ve zvláštním inventáři. Většina jejich jmění byla navíc zaznamenávána v obecním inventáři.

Podobné postavení jako obecní ústavy měly také výdělečné i nevýdělečné obecní podniky, které existovaly ve větších městech. Právní předpisy postupně zužovaly možnost zakládání podniků obcemi nebo komunální podílnictví na nich, na méně rizikové typy, které svou povahou lépe odpovídaly veřejnoprávnímu charakteru obce.

Velký problém představoval obecní statek, jehož existence byla přežitkem z minulosti a který výrazně omezoval možnosti obce nakládat rozsáhlými částmi svého majetku. Od obecního jmění lišil účelem uspokojovat potřeby některých příslušníků obce, kterým z něj plynuly užitky. Proto sice byl komunálním majetkem, ale obec s ním nemohla disponovat. Obecní statek měl veřejnoprávní charakter, spory ohledně něj měly řešit nadřízené samosprávné orgány a ne soudy. Praxe ale vypadala jinak. Speciální postavení měl tzv. veřejný statek.

Vývoj obecního majetku nebyl nikterak přímý, ale svými peripetemi sledoval změny, jakými tehdy procházela celá společnost. Komunální majetek do roku 1848 v dnešním slova smyslu neexistoval, ale je možné vysledovat prvky jakéhosi „kvazivlastnictví a kvazidržby“ měst až do 13. století. K jeho ustavení napomohla především husitská revoluce (za přelomový se považuje rok 1421) a mocenský vzestup měst jako jednoho z předních stavů v zemi. Královská města i poddanská výsadní města zůstala sice povětšinou formálně vlastnictvím vladaře, případně vrchnosti, ale ve skutečnosti získala majetkovou samostatnost. Důležitým datem pro oblast komunálního majetku jsou v českých dějinách roky 1547 a 1620. Ferdinand I. a Ferdinand II. využili svého vítězství nad stavovskou opozicí k bezprecedentním krokům namířeným proti městům, rovněž ve sféře jejich držby a dispozičních práv. Došlo především k omezení práva nabývat a zcizovat nemovitosti, v oblasti zádušního i špitálního jmění i v otázkách organizačního zabezpečení. Osvícenský absolutismus se obecně v oblasti obcí a jejich majetku vyznačoval výrazně etatizujícími trendy, ale přinesl i některé pozitivní změny. Dvorský reskript z 14. října 1752 poprvé hovořil o obecním statku. Zvlášť kladný dopad pro budoucnost mělo vytvoření josefínského katastru pro berní účely z 20. dubna 1785, který zakotvil obce jako základní správní jednotky a odbourával

systém dominií. Dvorský dekret z 18. září 1784, který doplňoval josefínský katastr definoval obec a stal se předobrazem vytvoření jednotné soustavy obcí. Následující období 1790 – 1848 v nastoupeném pokrokovém trendu nepokračovalo a povětšinou vracelo se k původním majetkově právním vztahům. Za výjimku z myšlenkové stagnace potvrzující pravidlo, lze považovat vydání Všeobecného občanského zákoníku 1. června roku 1811. Všeobecný občanský zákoník představoval v oblasti majetkové přínos a vymezení právních základů pro budoucí vytvoření moderních obcí především tím, že vytvořil základní právní úpravu soukromého práva, včetně práva majetkového. V roce 1819 bylo nejvyšším rozhodnutím císaře z 6. července 1819 navazujícím na dvorský dekret z 9. listopadu 1782 umožněno obcím spravovat obecní ústavy.

Dobou vzniku moderní podoby komunálního majetku byl revoluční rok 1848. Teprve od roku 1848, respektive 1849, tzn. od vydání provizorního obecního zřízení, je možné oprávněně mluvit o obecním majetku ve vlastním slova smyslu, o pojetí obecního vlastnictví. Samosprávná obec se stala základním pilířem, na němž byly stavěny ostatní společenské instituce. Dostatečný komunální majetek byl nutným ekonomickým fundamentem funkční činnosti obce jako územně samosprávného celku. Normativním právním aktem, který představoval základ právní úpravy obecního jmění i statků bylo provizorní obecní zřízení – císařský patent č. 170/1849 ř.z. Majetku se podrobněji věnoval výnos ministerstva vnitra č. 13 353/1850.

Obec v první řadě disponovala tím, co již držela z dřívějšíka, tzn. obecní majetek navazoval na majetek katastrálních obcí, i když ho zcela nekopíroval. Tento majetek byl, daleko více než kdy k tomu došlo v následující budoucnosti, rozmnožen slučováním obcí. Pro komunální pozemky bylo důležité, že se v Čechách podařilo, přes veliký odpor prosadit, aby velkostatky byly zahrnuty do hranic obcí. Vznikla tím možnost scelování obecních pozemků převodem nebo přechodem příslušných pozemkových úseků velkostatků na obec. Speciální zákony, které na základě § 69 stadionovského obecního zákona tuto otázku měly upravovat, bohužel pro odpor šlechty a nástupem neoabsolutismu nebyly nikdy vydány.

Zcela nedostatečně byla v období 1848 – 1850, resp. až do roku 1864 řešena problematika obecního statku. Obecní statek byl v roce 1849 rozdělen na statek veřejný a statek v užším slova smyslu. Cílem snah ohledně obecního statku bylo v této době dosáhnout změny charakteru vlastnictví majetku obce, které jej tvořilo, převážně jeho transformací v soukromý majetek uživatelů. Přistupovalo se k tomu dvěma způsoby. Prvním byla kupní smlouva na oko za symbolickou cenu, druhým soudní spor o vydržení vlastnického práva. Specifické bylo postavení honebností. Po roce 1848 přešla pod obce řada velkých revírů, u měst a městysů přímo připadly do vlastnictví obce. Šlo o natolik důležitou záležitost, že 7. března 1849 bylo vydáno speciální ministerské nařízení č. 154/1849 ř.z. o obecní honebě, které honební právo zakotvilo jako jednu z nejdůležitějších spravedlností. Součástí obecního jmění se stal též kapitál, kterým v první řadě byly roční přebytky obecního rozpočtu, pohledávky, dluhopisy a přirážky k daním.

Do obecního majetku patřily podle prozatímního obecního zřízení také obecní ústavy, které byly v této době považovány jako celek bez výjimky za věnované, tj. účelově určené obecní jmění. Základní podobu dostalo i organizační zajištění hospodaření s komunálním majetkem. O běžném hospodaření obce rozhodovalo obecní představenstvo v čele se starostou (purkmistrem, primátorem), který hrál zásadní roli. Přímou odpovědným byl 3. radní. O klíčových otázkách komunálního majetku rozhodoval obecní výbor. Orgánem nadřízeným obci v linii samostatné působnosti včetně majetkových záležitostí byly podle právních předpisů 1848 – 1850 orgány kraje a vyšší instancí pak bylo české místodržitelství se sídlem v Praze, na místo zákonem předpokládaného zemského sněmu, který nevznikl.

Neoabsolutistický režim si majetkově silné samosprávné obce nepřál. Prozatímní obecní zřízení ze 17. 3. 1849 zůstalo sice formálně v platnosti, ale fakticky používalo jen jeho fragmentů. Přístup k obecnímu majetku se značně změnil. Ústavními východisky neoabsolutistického přístupu ke komunálnímu majetku byly Zásady pro organické zařízení v korunních zemích rakouského císařství alias Silvestrovské patenty z 31.12. 1851. Z nich měl pro komunální majetek význam zvláště kabinetní list č. 4/1852 ř.z., který stanovil principy

budoucí revize obecního majetku. Vlastními akty ohledně jmění a statku obcí byly nařízení ministerstva vnitra č. 116/1850 ř.z., nařízení č. 496/1850 ř.z. a nařízení ministerstva vnitra č. 214/1852 ř.z. Existovala pouze omezená majetková samospráva místních obcí. Jmění bylo jedinou sférou, v níž byly zachovány fakticky určité znaky samosprávy, avšak byla omezena možnost jej nabývat. Nařízením ministerstva vnitra č. 17/1852 ř.z. byla opuštěna veřejná kontrola hospodaření, což umožnilo rozsáhlé rozchvácení majetků ze strany představitelů obcí. Na základě nařízení ministra vnitra č. 46/1854 ř.z. z 23. února 1854 přestaly být obecní výbory voleny, nové členy jmenoval ministr vnitra na návrh místodržitele. Obecní představenstva mohla být nahrazena přímo státními úředníky. Nové předpisy upravily podmínky, za kterých umožnily vyčlenění velkostatku z obce. Protože by to však vedlo k velkým majetkovým změnám, naštěstí k tomu v reálu nedošlo. Velmi negativně komunální majetek ovlivnila tzv. dobrovolná národní půjčka.

Viditelné rozpory mezi právním zakotvením obecního jmění, statku ad. a mezi faktickou aplikací práva vedly vládní administrativu ke snaze vytvořit zcela nový právní předpis, nový obecní řád. Komise pro přípravu nového obecního zřízení, kterou vedl Karl von Kübeck a po jeho smrti Alexander Bach jej vytvářela od dubna 1852 až do dubna 1859. V otázce obecního majetku, legalizovalo nové obecní zřízení ty kroky a směřování, které byly uskutečnily prováděcí předpisy ke stadionovskému obecnímu řádu, v letech předcházejících. Snahou zákonodárců bylo promítnout realitu do právní normy a obnovit tak princip právní jistoty. K ujasnění skutečné podoby obecního majetku byly zakotveny takové instituty jako smlouvy mezi obcemi v případě sloučení, obecní inventáře, oddělené vedení rozpočtů obce a jejich ústavů. Orgány rozhodujícími o obecním majetku byly obecní výbory a představenstva, jako nadřízený stupeň pak okresy zřízené již k 1.1. 1850 a zemský politický orgán – místodržitelství s rozsáhlými možnostmi ingerence. Zdlouhavé vytváření a pozdní přijetí neoabsolutistického obecního zřízení způsobilo, že se nikdy neuskutečnilo. Platnosti tento normativní právní akt nabyl jen co do domovského práva.

Stabilní podoba právní úpravy komunálního majetku vznikla na území Čech až v šedesátých letech 19. století. Oproti předcházejícím obdobím byla odlišností regionalizace právní úpravy a podrobnější zakotvení jednotlivých oblastí. Její základ opět představovala obecní zřízení – říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z. o základních pravidlech uspořádání záležitostí obecních z 5. března 1862 a zemský zákon č. 7/1864 z.z. nazvaný Obecní zřízení pro všechny obce království Českého, který říšské meze konkretizoval. Platnosti nabyl 16. dubna 1864. Podobu i výměru většiny obecního majetku je možné vyčíst z obecního inventáře, jehož strukturu a obsah nově upravovala instrukce zemského výboru č. 6685 z 16. října 1867. Obecní fundace a ústavy měly svůj celkový majetek veden ve zvláštním inventáři obvykle přiloženém k obecnímu inventáři a byly považovány za součást obecního majetku. Kmenové jmění obcí včetně obecních ústavů bylo vedeno rovněž v tzv. matrikách obecního hospodářství, založených u výborů okresních zastupitelstev.

Majetek obcí se měnil. Celkový trend vývoje komunálního jmění, statků, ústavů, fondů se vyznačoval tím, že se postupně snižovaly příjmy obcí z obecního majetku. Zároveň klesaly výdaje na obecní majetek, zvláště na správu volného jmění. Určitý růst zaznamenalo především účelově určené jmění (ústavy) a v některých obcích též nemovitosti. Dělo se to jednak cestou smluvního přechodu, nejpočetnější podobou smlouvy byla smlouva tržová. Nemovitý majetek se nabýval také prostřednictvím směny. Poměrně častý byl přechod do vlastnictví měst i vsí na základě protokolů o vyšetřování k cíli zřízení nových pozemkových knih, k němuž docházelo podle ustanovení zákona č. 92/1874 z.z. o pozemkových knihách z 5. prosince 1874. Dále se obecní majetek rozšiřoval stavbou a také koupí movitostí včetně cenných papírů, především akcií. Ke změnám komunálního majetku napomohly i zákony č. 92/1883 ř.z. o scelování hospodářských pozemků, č. 93/1883 ř.z. o očišťování lesů od cizích záklíčků a zaokrouhlování lesních hranic a zákon č. 94/1883 ř.z. o dělení společných pozemků a úpravě společných užívacích a správních práv k nim, které scelení pozemků i narovnání hranic k jejich snazšímu obhospodařování vyvolaly drobné směny, koupě a prodeje.

Pro jednotlivé složky komunálního majetku byly v letech 1862/1864 - 1918 přijímány speciální zákony. Několik zvláštních právních předpisů bylo věnováno například obecním lesům, které patřily do obecního jmění nebo do obecního statku. Mezi nejvýznamnější patřily zákon č. 11/ 1893 ř.z. o dohledu nad hospodářstvím v lesích obecních a novelizovaný lesní zákon č. 250/1852 ř.z. z 3. prosince 1852. Spravedlnosti neboli jurisdikce zůstaly zachovány v podstatě v takové podobě, jaká se vyvinula v revolučních letech 1848 – 1849. Shodný byl i způsob jejich využívání či zpeněžování. Mezi nejvýznamnější patřilo nadále právo honební, které upravoval zákon č. 49/1866 z.z, rybářské právo, jehož právní kodifikace zaznamenala v tomto období bouřlivý rozvoj a rovněž tak právo trhové. Legislativa 60. let 19. století vycházela vstříc zakládání obecních podniků. Zvlášť významné místo zaujaly podniky v rámci hospodaření větších měst. Velký nárůst zaznamenaly obecní ústavy. Kromě obecního zřízení se jich týkaly zákony upravující jednotlivé sféry, ve kterých se ústavy vytvářely, jako bylo školství, chudinská péče, nemocnice apod. Na základě výnosu č. 1841 z 4. února 1871 připadly obci nadace, mezi lety 1849 – 1871 spravované okresními politickými úřady.

Obecní kapitál se používal při koupi nemovitostí, úhradě funkcí obce apod. Finance přitom přicházely do obecní pokladny z několika základních zdrojů. Jednak šlo o výnosy z obecního majetku, především z jmění, například z pronájmů nemovitostí, propůjčování honebního či rybářského práva, z pronájmů nemovitostí, dále o cenné papíry nebo vklady na účtech soukromých i veřejných a jednalo se také o čistý zisk obecních podniků. Jiným okruhem příjmů obce byly peníze plynoucí z uložených pokut, z řízení, v němž obecní orgány vydávaly nějaká rozhodnutí, výnosy z místních plateb a dávek i z obecních, příp. osadních přírážek ke státním daním. Přírážky se od 80. a 90. let 19. století staly z původně doplňkového pramene příjmů jedním z hlavních zdrojů peněžních prostředků plynoucích do městských rozpočtů.

U obecního statku pokračovala tendence, přetrvávající z předcházejícího období 1848 – 1860, tj. snaha o jeho transformaci buď na obecní jmění, to bylo typičtější ve městech nebo o přechod do soukromých rukou, což převažovalo na venkově. Výrazem přeměny obecního statku ve

jmění byla například změna v roce 1864, kdy přestala být rozparcelovaná usedlost obecním statkem a přešla do obecního jmění. Opačný důsledek umožnily naopak paragrafy zákona č. 79/1868 z.z. o volné dělitelnosti selských dvorů. Zakryly předchozí nezákonné operace s majetkem a z dosavadních uživatelů mnohdy udělaly vlastníky. Ve městech zůstal obecní statek ve větším měřítku pouze v Poličce, Prachaticích, v Novém Bydžově, Písku, v Mostě, Kašperských Horách a v Rožďalovicích. Když na konci osmdesátých let nebyl přijat zákon o obecním statku, který obsahoval řadu novinek, dostal se statek do výrazné krize, stal se přežitkem, jehož další existenci nebylo možné zdůvodnit. Nakonec zákon č. 421/1919 Sb. přeměnil za všeobecného souhlasu obecní statek na kmenové obecní jmění. Zvláštním typem obecního statku byly silnice a cesty, jež patřily do tzv. veřejného statku.

Organizační zajištění bylo v letech 1864 – 1918 podobné jako v předešlé době. Zastupitelskými orgány obce bylo obecní představenstvo v čele se starostou a obecní výbor, který měl při klíčových dispozicích s komunálním majetkem nosnou úlohu. V systému kontroly stály v Čechách nad obcí okresní orgány – výbor a zastupitelstvo. Okresní zastupitelstvo muselo schvalovat důležité nezbytné operace s kmenovým komunálním jměním, okresní výbor nad dodržováním a plněním zákonů a nařízení, včetně těch, týkajících se obecního majetku a rozhodoval o případných odvoláních proti konkrétním rozhodnutím obce v majetkových věcech. Nejvyšší kontrolní instancí v tomto směru byl zemský výbor a český zemský sněm.

V roce 1890 začíná období vleklé stagnace komunálního majetku. Výdaje na plnění úkolů obcí rostly, v souvislosti s industrializací a s ní spojenou výraznou změnou sociálních struktur, příliš rychle a nebyly doplněny růstem zdrojů, z nichž tyto výdaje měly být hrazeny. Neschopnost reagovat na nově se objevující trendy a potřeby doby, strnulost právní úpravy i další vlivy vedly k obrovskému zadlužení obcí, oslabování jejich majetku a k problémům, které vyvrcholily v letech 1. světové války. Do majetku obcí byly zařazeny mnohá další zařízení, výrazně se rozmnožily úkoly obcí. Autonomie orgánů byla ve válce omezena, dozorové orgány bez zájmu přihlížely nedobrému hospodaření s komunálním majetkem, které dosáhlo takového stupně, že

v roce 1916 musela zemská správní komise – orgán, jež nahradil rozpuštěný zemský sněm, nařídit okresním soudům pořádit výtahy z pozemkových knih ohledně obecního jmění a obecních statků, aby měla vůbec přehled o stávající situaci. Dluhy, které obcím vznikly v souvislosti s lombardními válečnými úvěry, byly vyřešeny dokonce až v roce 1923.. Řešení krize, do níž se obecní hospodářství dostalo, však zůstalo až na Československé republice.

Hospodářství nejnižších jednotek místní samosprávy bylo s některými výjimkami až do roku 1918 upraveno zásadně předpisy obecního zřízení. Součástí platného československého právního řádu se na základě zákona o zřízení čs. státu č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918 staly jak říšský rámcový obecní zákon č. 4/1862 ř.z. tak i obecní zřízení závazná teritoriálně na území jednotlivých dřívějších zemí, jež tvořily součásti Československé republiky – tj. Čech, Moravy, Slezska. Platným právem zůstaly podle stejného zákona rovněž uherské normy pro Slovensko a Podkarpatskou Rus a jednotlivé zvláštní řády pro statutární města.

První období větších snah o změny v oblasti obecního majetku u nás začalo rokem 1918 a končilo na počátku 20. let, přibližně kolem roků 1922/1923. Novelu zemských obecních zřízení a předpisů statutárních měst č. 76/1919 Sb. z. a n., vydanou v této době, lze označit za jediný skutečně obecný předpis upravující pojednávanou problematiku a významněji zakotvující zásady pro obecní majetek, který byl za celou dobu trvání první Československé republiky přijat. Určité unifikační prvky přinesly rovněž tzv. čtyři finanční novely. Tyto čtyři zákony přijaté v průběhu let 1921 až 1935 regulovaly problematiku hospodaření obcí, a to nejen záležitosti financí, ale i otázky rozpočtu, účtování, rozhodujících orgánů, systému dozorování, zadluženosti obcí apod. Jako první finanční novela byl označován zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. z 12. srpna 1921 o přechodné úpravě finančního hospodaření obcí a měst s právem municipálním, který nabyl účinnosti již 1. října 1921. Zrušil řadu ustanovení obecních zřízení, statutů statutárních měst, novely obecního zřízení č. 76/1919 Sb. z. a n. i nařízení předcházejících a doplňujících a nahrazoval je vlastními paragrafy. K zákonu byla přijata dvě prováděcí nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a n. a č. 283/1922 Sb. z. a n. Někteří zástupci

obcí ovšem hodnotili vydání první finanční novely, která konkretizovala právní úprava a zajišťovala tak větší právní i ekonomickou jistotu negativně, jako vyjádření nedůvěry samosprávným institucím, že budou schopny hospodařit s obecním majetkem, zavedení přebytných ingerencí do práva na samosprávu a ztížení nakládání obce s vlastním majetkem. Tento názor postupem doby sílil. Nedlouho poté, co první finanční novela vstoupila v účinnost, skončila prvá fáze významnějších změn obecního majetku.

Druhá fáze reformy se objevila na konci 20. a počátku 30. let, přibližně ji lze vymezit roky 1926 – 1931. Nepříliš uspokojující vývoj komunálního majetku si vynutil vydání dvou výraznějších novel o komunálním hospodářství. Patnáctého června 1927 byl přijat zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy, tzv. druhá finanční novela, kde se poprvé objevily tzv. vyrovnávací, pomocné čili přidělové fondy. Prováděcími vládními nařízeními tohoto zákona byly nařízení vlády republiky Československé č. 157/1927 Sb. z. a n. a č. 15/1928 Sb. z. a n. Krátce na to byl zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. změněn a významně doplněn zákonem č. 169/1930 Sb. z. a n., tj. třetí finanční novelou z 27.11. 1930. Zásah do legislativní podoby finanční složky obecního majetku tak, jak byl realizován tzv. druhou finanční novelou, který byl v zásadě veden správným motivem, totiž snahou o zprůhlednění, posílení kontroly, stabilizaci právního rámce, o úspory zbytečných výdajů obcí, byl až příliš pronikavý, zvláště bylo kritizováno zavedení zosřteného dozoru nad hospodařením obcí. Celkový stav komunálního jmění, ústavů, fondů a zvláště financí byl navíc na konci 20. a na počátku 30. let 20. století zhoršen velkou hospodářskou krizí. Novela ze 30. let měla proto naopak zmírňující a upřesňující charakter. V témže roce jako třetí finanční novela byly přijaty také dva zákony s klíčovým vlivem pro obecní přírážky, totiž zákon č. 169/1930 o přímých daních a zákon č. 168/1930 Sb. z. a n. o dani z piva.

Poslední kroky k ozdravení majetkové situace obcí, zvláště jejich kapitálové složky, se objevily v Československu několik let před zánikem samostatného státu v rozmezí roků 1935 – 1936, kdy byly legislativně zakotveny trendy 30. let, například v zákoně č. 69/1935 Sb. z. a n. o finančních

opatřeních v oboru územní samosprávy ze dne 9. dubna 1935, tzv. čtvrté finanční novely, v jejím prováděcím vládním nařízení č. 69/1936 Sb. z. a v prováděcí vyhlášce ministerstva vnitra v dohodě s ministerstvem financí č. 122/1935 Sb. z. a n. ze dne 6. června 1935. Přijato bylo rovněž vládní nařízení č. 21/1936 Sb. z. a n. z 24.1. 1936 o organizaci a jednání kuratoria pomocného fondu podle zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy a n. a dalších obdobných předpisech.

Důvodem přijetí poslední finanční novely byl pokračující rozvrat obecního hospodářství. Stále více obcí hospodařilo s trvalým schodkem, aniž tento schodek sledoval nějaký veřejně prospěšný či ekonomický efektivizační účel. Oproti předchozím třem finančním novelám se čtvrtá finanční novela odlišovala systematikou i obsahem. Nejen, že zvyšovala sazby přírážek a normativně regulovala přidělové fondy ve své první části a ve druhé části se věnovala doзору nad hospodařením obcí. Zahrnovala i třetí část, která tvořila většinu její matérie a byla věnována úpravě dluhů územní samosprávy. V závěrečných ustanoveních měnila zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., kde zejména dávala zvláštní práva největším plátcům daní, jejichž nesouhlas s určitým ekonomickým výdajem měl fakticky charakter suspenzivního veta a k platnosti opatření vyžadoval souhlas okresního výboru a dále konkretizovala údaje o hospodaření podle rozpočtu.

Veškeré normy ohledně komunálních financí sledovaly v podstatě jediný úkol. Jejich vydání bylo dáno naléhavou potřebou napomoci tomu, aby obce získaly odpovídající, resp. přiměřenější peněžní prostředky k novým činnostem, které po válce vykonávaly.

Mnohé z paragrafů těchto novel a předpisů výrazněji nepřihlédly k potřebám společnosti či pouze opakovaly za použití jiných právních pojmů dosud platná ustanovení. Novely měnily nejen obecní zřízení a statuty, ale mnohdy derivovaly ustanovení předpisu bezprostředně předcházejícího nebo jiného.

Právně technická úprava obecního majetku byla za první republiky provedena ne příliš zdařilým způsobem. Obecní zřízení, obecní novela, čtyři finanční novely a další právní předpisy a prováděcí nařízení se vzájemně

prostupovaly a všechny platily současně, avšak pouze v určitých částech. Často byly v textu zakotvené též různé výjimky a výjimky z výjimek. To vše negativně ovlivnilo přehlednost, srozumitelnost a někdy dokonce jasnost a použitelnost právní modifikace obecního majetku, což se nemohlo neprojevit na stavu právní jistoty.

Obecní statek v užším slova smyslu byl na základě zákona č. 421/1919 Sb. z. a n. ze 17. července 1919, kterým se mění obecní statek v kmenové, tj. nezcizitelné jmění obce dnem 30.7. 1919 zrušen. Paragraf první tohoto zákona, transformoval dosavadní obecní, i tzv. měšťanský statek jako privilegovaný majetek měšťanů, ipso iure v kmenové obecní, případně osadní jmění. Uživací práva dřívějších podílníků zanikla bez náhrady. Z pozemkových knih byla však vymazána až v průběhu doby, na návrh obce či dohlédacího úřadu. Veřejný statek, tj. statek, resp. věc veřejná, který byl předmětem veřejného užívání, a lišil se od obecního jmění účelem, zůstal zachován. Součástí vládního nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. stanovícího vzorová pravidla pro obecní dávky a poplatky, byla na celostátní úrovni zakotvena pravidla pro zpoplatnění propůjčení užívání a požívání veřejného statku. V podstatě totožná ustanovení obsahovalo i posteriorní vládní nařízení o též právní materii č. 15/1928 Sb. z. a n.

Zánik obecního statku lze považovat za jeden z významných kroků překonávání feudálních přežitků, kterých i po liberálních modernizačních reformách z 60. let 19. století, přetrvávala v Rakousko-Uhersku celá řada. Takovým pozůstatkem feudálního uspořádání, konkrétně jeho stavovského prvku, byla existence měšťanských práv zahrnujících určité přežitky privilegií pro obyvatele měst a obcí se statutem plnoprávného měšťana či starousedlíka. Zákon č. 304/1920 Sb. z. a n., jímž se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském z 15.4.1920 tato privilegia rušil.

Dalším feudálním přežitkem bylo vynětí rezidencí, zámků a statků, kde se zdržoval císařský dvůr z obecního i ostatního obecního (ale i státního či zemského) majetku a správy. Protože došlo ke změně státní formy na republiku, kde prezident byl pouze prvním občanem a měl dle § 64 odst. 2 Ústavní listiny z roku 1920 ta práva, která mu propůjčovala ústava nebo zákon,

zanikala tato privilegia ex lege, což vyplývalo z článku IX. uvozovacího zákona k Ústavní listině. Výslovně zrušení této výsady bylo zakotveno v zákoně č. 76/1919 Sb. z. a n. tj. v novele obecních zřízení a statutů.

Velký důraz byl kladen na udržování a stále zvyšování kulturní a vzdělanostní úrovně národů a národností žijících na československém území. Jedním z projevů tohoto úsilí bylo povinné vytváření husté sítě obecních knihoven. Těch se týkal zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. z 22.7.1919 o veřejných knihovnách obecních s prováděcím nařízením vlády Republiky Československé č. 607/1919 Sb. z. a n. z 5.11.1919 ve znění nařízení č. 212/1921 Sb. z. a n., zákon č. 80/1920 Sb. z. a n. z 30.1. 1920 o pamětních knihách obecních a vládní nařízení č. 169/1932 Sb. z. a n. z 17.11. roku 1932 o pamětních knihách obecních. Otázkám obecního školství se věnoval zákon č. 233/1935 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují zákony o zřizování a udržování veřejných měšťanských škol, který jednoznačněji určil vlastní právní subjektivitu školských obcí, na druhou stranu upřesnil práva obcí k nim a vyjasnil i případná vlastnická práva obce k školou užívaným nemovitostem.

Jiným speciálním tématem obecního majetku, řešeným novou normou po vzniku samostatného československého státu, byla otázka peněžních ústavů, jež mohly být před rokem 1918 považovány v jistých případech za součást komunálního majetku. Dřívější obecní peněžní ústavy získaly na základě zákona č. 302/1920 Sb. z. a n. kterým se upravují právní poměry spořitelen do jednoho vlastní právní subjektivitu.

Obecní majetek zahrnoval v první řadě jmění obce, komunálních nadací, fondů, ústavů a podniků, které obec nabyla v letech 1848 až 1918 a transformovaný obecní statek. Ohledně kmenového jmění platily zásady z doby předcházející – tj. veškerá dispozice byla vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, zcizování bylo vázáno přísnějšími podmínkami, na jeho zachování dohlížely nadřazené orgány. Konkrétně platilo, že kmenový majetek, ať movitý nebo nemovitý nebylo možné zcizit bez souhlasu nadřazeného dohlédacího orgánu.

S majetkem obce, ústavu a fondů obecních a obcí spravovaných se mělo hospodařit tak, aby zůstal zachován neztencen a byla zajištěna jeho

trvalá, co možná největší výnosnost. Zásadně platilo, že obecní majetek ani přebytkový výnos z něj, např. dříví z lesa, nesměl být v budoucnu rozdělen mezi občany. Tím pozbyly platnosti příslušná ustanovení obecního zřízení, které toto za monarchie umožňovaly. Tato novelizace výrazně posílila ekonomickou stabilitu obcí. Ve prospěch samosprávných svazků, včetně obcí, byly také stanoveny delší vydržecí a promlčecí lhůty.

Pro případ možného úbytku obecního jmění se zřizovaly renovační čili rezervní fondy skládající se z peněžních prostředků bezpečně, tzn. nerizikově uložených anebo z cenných papírů. Rezervy lze považovat za účelově určené jmění obce sui generis, protože je podle legálních norem bylo možné použít právě jen k znovuzřízení opotřebených součástí majetku nebo k opatření náhrady. Zdrojem jejich prostředků byly výnosy obecního majetku, jen ve výjimečných případech to mohl být jiný příjem. Prostředků z fondů se používalo výhradně k znovuzřízení opotřebených součástí majetku nebo jejich náhradě. Na každém takovém použití se muselo usnést obecní zastupitelstvo. Jiné upotřebení rezerv bylo přípustné výlučně se souhlasem bezprostředně nadřízeného dozorového úřadu.

Mezi právní nástroje sloužící k omezení zmenšování obecního jmění patřila i ochrana obcí a měst se zvláštním statutem před exekucemi. Obce byly na základě vládního nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n. o exekuci proti obcím a ústavům prohlášeným za veřejné a obecně prospěšné. Proti obci, statutárnímu městu, osadě anebo obecně prospěšnému ústavu nemohla vedena exekuce s výjimkou, pokud se na danou věc ve vlastnictví těchto právních subjektů vztahovalo zástavní právo ze smlouvy a souhlas k exekuci na konkrétní část obecního majetku dal okresní úřad.

Jeden z důležitých pramenů změn obecního jmění představovalo spojování a oddělování obcí. Docházelo k němu ve velkém měřítku téměř výhradně v období konstituování a stabilizace první Československé republiky, od roku 1918 do počátku 20. let. Hlavním důvodem pro případné povolení nebo nevyhovění požadavku byl dostatek majetku k plnění obecních úkolů a funkcí. Měřítko uplatňovaná vládními, resp. ministerskými úředníky byla obvykle poměrně přísná. Existovala však výjimka, kdy se takové rozdělení

povolovalo bez ohledu na uvedená kritéria. Dálo se tak při odlučování českého obyvatelstva koncentrovaného v určité části většinově národnostně německé obce na vlastní žádost od této obce.

Před spojením obcí se vyžadovalo uzavření úmluvy o vlastnictví, držení, správě a užívání jmění obce, obecních ústavů a fondů. O spojení rozhodovalo dobrovolné usnesení obecních zastupitelstev obou obcí a vyžadoval se souhlas okresního zastupitelstva, resp. vlády. Osadám mohl v Čechách, jako v jediné zemi z Československa, nadále zůstat jejich majetek, zvláště příjem z poplatků, dávek a jmění. O osadním jmění měl být veden oddělený inventář a sestavován zvláštní rozpočet. Správu osadního jmění vedlo místní zastupitelstvo, pokud nebylo u menších obcí zřízení, tak obecní zastupitelstvo, jež je však muselo spravovat odděleně. I když chudinská péče přecházela pokaždé na obec jako celek, mohly mít osady zvláštní chudinské fondy. Zisky z nich používaly k úhradě kvót, jimiž přispívaly na společný náklad obce.

Jiným právním důvodem, na jehož základě obce vlastnily majetek, byla pozemková reforma z roku 1919, v rámci níž obce získaly od státního pozemkového úřadu, později od ministerstva zemědělství jako přidělci řadu významných pozemků i staveb. První pozemkovou reformu upravovalo několik základních zákonů a podzákoných právních předpisů, konkrétně zákon č. 215/1919 Sb. z. a n. zvaný záborový, kterým stát nabyl oprávnění určitý nemovitý majetek zabrat, přejímat a přidělovat. Záležitosti a pravidla přidělování zabraných nemovitostí byly zakotveny v přidělovém zákoně č. 81/1920 Sb. z. a n. Zákon č. 329/1920 Sb. z. a n. stanovil rozsah a způsob poskytování náhrad za zabraný a odňatý majetek. Významnou novelou Náhradového zákona byl zákon č. 220/1922 Sb. Pokud stát zabranou a převzatou půdu nepodržel nebo nepoužil k obecně prospěšným účelům, měl ji pozemkový úřad přidělovat především obcím.

Nemovitý majetek měl být shodně s ostatním majetkem spravovaný tak, aby zůstal neztenčený a výtěžek z něj byl co nejvyšší. I když nebyl součástí kmenového obecního jmění, nesměl být u obcí s nejvýše 30 000 obyvateli bez souhlasu zcizen. Totéž platilo pro směnu nemovitostí. Kupovat nemovitosti

mohla obec bez souhlasu, pokud prokazatelný pravidelný čistý výnos té které nemovitosti stačil aspoň k obvyklému zaplacení zúročení a splátek ceny nemovitosti a vedlejších výloh a kupní cena se uhrazuje z kmenového kapitálu obce.

Při koupi nemovitých věcí obcí hrála rozhodující roli objektivně zjištěná rentabilita věci. Obvykle byl při koupi nemovitosti obcí vyžadován souhlas okresního výboru, pouze když výnos nemovitosti spolu s přebytkem rozpočtu postačil k umoření ceny kupované nemovité věci, nebyl souhlas dozorového orgánu potřeba. Při prodeji obecních nemovitosti byl souhlas okresního výboru nutný vždy, když se jednalo o část kmenového jmění a též u obcí nad 30 000 obyvatel, jestliže tržní cena prodávané nemovitosti nedosahovala 50 000 Kč. Při prodeji komunální nemovitosti bylo podmínkou vystavení znaleckého posudku dvěma znalci. Při prodeji veřejného statku byl navíc vedle rozhodnutí obecního zastupitelstva o prodeji nezbytné, aby zastupitelstvo konstitutivně rozhodlo, že zbavuje nemovitost povahy veřejného statku, věc se odnímá veřejnému užívání. Počet budov především ve velkých městech v období 1918 – 1938 narůstal.

Obecní nemovitosti mohly být dány do pronájmu a jejich pronájem prodloužen na základě dvou právních úkonů. Buď na základě usnesení obecního zastupitelstva, a to v případě, když nájem byl uzavírán maximálně na dobu 6 let z volné ruky, nebo na dobu delší. V tom případě se o něm konalo veřejně vyhlášené ofertní řízení nebo veřejná dražba. Tato ustanovení neplatila pro pronájem řady nemovitostí, u něhož nebyl vznik nájemního vztahu veřejnou dražbou běžný. Takovým nájmem byl např. nájem obecních bytů. Obecní pozemky bylo možné pronajímat na dobu kratší 6 let veřejnou dražbou, tehdy se nevyžadoval souhlas dozorového orgánu.

Součástí obecních nemovitostí byly rovněž obecní lesy, jejichž rozsah se zvětšil v souvislosti s pozemkovou reformou. Zákon č. 11/1893 z.z. o dohledu nad hospodařením v lesích obecních zůstal sice v platnosti, avšak s určitými úpravami. Lesy napříště byly výlučně obecním jměním. Obecní zastupitelstvo jako kolektivní volený samosprávný orgán zástupců obce stanovilo lesního hospodáře, který zhotovoval lesní plán. Lesní plán schvalovalo obecní

zastupitelstvo. Dozorovým orgánem nad obecním hospodařením v lesích byl okresní výbor, a to nikoliv na základě obecního zřízení, nýbrž dle ustanovení lesního zákona jako legis specialis. Okresní výbor schvaloval jmenování lesního hospodáře, lesní plán, dohlížel nad maximálně účelným využitím lesa a mohl zasáhnout také tehdy, byl-li les zanedbáván. Vyšší kontrolní instancí byl zemský výbor.

Výraznou složku obecního majetku představoval obecní kapitál. Samosprávné finance zahrnovaly několik položek. Poplatky, tzn. autoritativně určené platy podle předem stanovených pravidel. Ty se členily na a) na užívací poplatky představující náhradu za užívání zařízení nebo statků veřejného zájmu a b) na správní poplatky hradící úkony obecních správních úřadů. Od poplatků je třeba odlišovat příspěvky, které platili ti, kdo měli z konkrétního zařízení určitý prospěch. Příspěvky se vybíraly pravidelně a týkaly se zejména živnostníků. Třetí složkou tohoto typu příjmů byly samostatné dávky. Byly vybírány jednak obligatorně vždy, to se vztahovalo kupříkladu na dávku ze zábav a z přírůstků hodnoty nemovitosti, jednak fakultativně na základě rozhodnutí ve formě usnesení obecního zastupitelstva. Obecní poplatky a dávky byly skutečně značně různorodé.

Důležitou úlohu plnily i nadále obecní přírážky ke státním přímým či spotřebním daním, ukládané v souladu s ustanoveními obecního zřízení a paragrafy čtyř finančních novel. Obecní přírážky měly být rozvrženy rovnoměrně na všechny druhy daní. Odstupňování přírážek činilo výjimku danou buď tím, že poplatníci jednoho druhu daně byli ve srovnání s ostatními nepoměrně zatíženi nebo z různých obecních zařízení měli poplatníci jedné daně větší prospěch a nebylo možné z nějakého důvodu jim uložit zvláštní příspěvky. Žádost o povolení přírážek vyžadovala doložení výkazu o poplatcích, přírážkách a samostatných dávkách v obci uložených a o jejich výnosu. Oproti době rakousko – uherské se výrazně změnila výše přírážek.

Zatímco příjmy obcí z přírážek vzrostly, byla obec zbavena některých dosavadních kapitálových příjmů, mimo jiné výnosu za prodej honebních lístků. Zatímco honební zákon č. 49/1866 z.z. směřoval tento příjem do obecního rozpočtu, zákon č. 560/1920 Sb. z. a n., jenž jej měnil a doplňoval

určil, že 25% výnosu za prodej honebních lístků patřilo napříště okresu, Liberci a Praze, která jako statutární města měla okresní postavení, 75% výnosu putovalo do zemského fondu.

Zemské fondy měly jako nové instituty důležité postavení při zajišťování činností obcí. finanční novela z roku 1927 přinesla s konečnou platností systémově uspořádaný nový zdroj obecního kapitálu odlišný od pouhých dotací – peněžní prostředky plynoucí z fondů. Tyto fondy se nazývaly postupem doby různě – vyrovnávací fondy, pomocné fondy atp. podle jejich právního charakteru, který se jednotlivými finančními novelami měnil. Dle zákona č. 77/1927 Sb. zák. a nař. byly zřízeny tzv. vyrovnávací zemské fondy dotované určitými veřejnoprávními výnosy, považovanými za finance obecní či okresní, které byly ale pouhou masou peněžních prostředků určenou k rozdělení na pomoc finančně slabým obcím, okresům. Fond nebyl právnickou osobou. Nemohl se proto samostatně zavazovat. Jeho správu vedl zemský výbor. Z fondu byly poskytovány příspěvky potřebným obcím s výjimkou hlavního města Prahy nebo jen jejich místním částem – osadám. Potřebnými, dobové právní předpisy používaly pojem finančně slabé, byly chápány obce, které v předcházejícím roce vybíraly více než 150% obecních přírážek. Peníze byly poskytovány jen v případě, že obce vyčerpaly všechny dávkové, poplatkové možnosti a přírážkovou hranici u všech daní bez rozdílu. Tzv. vyrovnávací fondy se v podobě koncipované v zmíněném zákoně č. 77/1927 Sb. z. a n. neosvědčily. Obce často sestavovaly rozpočty tak, aby dosáhly maximálního možného příspěvku z fondu.

Od 1. ledna 1931 byly proto tyto fondy zákonem č. 169/1930 Sb. zák. a nař. přikázány zemi jako přiděl – odtud název přidělový fond. Země je měla alespoň ze čtyř pětín použít k podpoře finančně slabých obcí, okresů. Stále se ale jednalo o celistvou masu financí, ačkoliv se oslabilo její účelové určení a disponovala s ní země. Fondy dále upravovala ustanovení zákona č. 69/1935 Sb. z. a n., konkrétně článek III. §§ 1 – 12. Při Zemské bance v Praze se vytvořil zemský pomocný fond zastupovaný a spravovaný kuratoriem a disponoval na svou dobu značnými prostředky. Finančně slabé obce, což byly obce, jejichž řádné rozpočtové výdaje nebyly zcela zajištěny, přestože získaly dotaci

ze zemského fondu, tj. přiděl podle čtvrté finanční novely a její prováděcí vyhlášky, mohly od roku 1936 žádat o úpravu dluhů ze zápůjček. Pomocný fond měl následně podle § 9 odst. 1 zákona č. 69/1935 Sb. z. a n. nárok proti dotčenému svazku územní samosprávy, aby přispěl fondu k úhradě toho, co plnil. Výši této úhrady stanovila dohoda obce a kuratoria pomocného fondu. Ve třicátých letech bylo přijato speciální vládní nařízení č. 249/1935 Sb. z. a n. z 21. 12. 1935 o úlevách pro obce, jimž byl poskytnut příspěvek ze zemského fondu a došlo k úpravě jejich dluhu, při splácení některých dlouhodobých pohledávek.

Důležitým zdrojem obecního kapitálu byly půjčky. Úvěrové hospodářství obcí se za války a v poválečném období velmi rozmohlo. Na počátku republiky byla příčina příliš rozsáhlého dluhování obcí hledána nejprve v pozůstatcích války. Vláda proto vydala vládní nařízení č. 337/1926 Sb. z. a n. o přerušení sporů týkajících se některých závazků obcí. Spory o závazky obcí ze zápůjček sjednaných od 26.7.1914 do 31.12.1924 byly na základě tohoto předpisu přerušeny ex officio či na návrh, jestliže listiny o závazku neodpovídaly zákonným předpisům anebo neměly všechny náležitosti nezbytné k platnosti. Tato zásada směřovala především proti vymahatelnosti válečných dluhů.

Samosprávné svazky včetně obcí používaly jako prostředek úhrady svých běžných potřeb mnohdy dlouhodobý úvěr, což je podle současných ekonomických teorií spíše mimořádný nástroj příjmů. Chyba byla tedy též v přístupu k tomuto kapitálovému nástroji, ale základ problémů spočíval v samotné podobě obecního majetku. Omezit nezdravé trendy ohledně dluhů měla ustanovení první finanční novely, která zakotvila, že, jestliže se obec zadlužovala na dobu delší jednoho roku k investičním účelům (koupě nemovitosti, stavby atd.), musela půjčku splatit nejdéle do 40 let, resp. ve lhůtě určené ve smlouvě. O půjčce a její splatnosti být přijato usnesení obecního zastupitelstva a finanční obecní komise se případně mohla proti tomuto usnesení o půjčce odvolat k dozorovému orgánu. Podnět však nebyl dostatečně důrazný a kvantum dlouhodobých zápůjček příliš nesnížil.

Paragraf 20 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n., poprvé omezoval zásadněji možnost dalších půjček předlužených obcí. Později byly upraveny též záruky obecních půjček a nejdelší možná doba splacení půjčky. Postavení obce bylo na konci první Československé republiky ohledně dluhů oslabeno skutečností, že čtvrtá finanční novela výrazně omezila možnost obce dovolávat se neplatnosti uzavření závazkového vztahu z důvodu porušení zákona.

Dalším zdrojem kapitálu byly příjmy z nájemného. Ty byly limitovány tím, že obec musela v první řadě nikoliv hledět na maximalizaci zisku, ale plnit své úkoly.

Právní režim obecních ústavů a podniků zůstal v zásadě, i když s určitými změnami zachován. Průkopnickým činem bylo přijetí zákona č. 430/1919 Sb.z. a n. o zřizování a udržování veřejných knihoven obcemi, který byl dokonce prvním svého druhu v celé Evropě. Školní obec byla na základě právního pojetí, jež se prosadilo v republikánském Československu nadána vlastní právní subjektivitou. Přitom ale stále platilo, že velké množství nemovitostí, s nimiž obec disponovala, patřilo do vlastnictví obce, což je zjiřitelné z pozemkových knih. Pokud obec a školní obec byly teritoriálně totožné, rozhodovalo o školském rozpočtu obecní zastupitelstvo po projednání v obecní radě, přestože. Stejně tak rozhodovalo zastupitelstvo o rozpočtu školy v případě, že obec hradila 80% a více školského nákladu.

K obecnímu jmění náležely obvykle také obecní hřbitovy, pokud nebyly vlastnictvím církevních právnických osob nebo nadací či jiných subjektů. Podle zákona č. 332/1920 Sb. z. a n. spadalo zřízení udržování a rozšiřování hřbitovů a umrlčích komor, které bylo dříve posláním obce, od účinnosti tohoto zákona státu. Dosud zřízení obecní hřbitovy zůstaly obecními ústavami.

Také právní úprava honebností zůstala v podstatě zachována z dřívější dle honebního zákona pro Čechy č. 49/1866 z.z.ve znění císařského patentu č. 83/1915 ř.z. V průběhu období 1918 – 1938 byly přijaty pouze dvě novely – zákon č. 560/1920 Sb. z. a n. a zákon č. 28/1929 Sb. z. a n. Honitba dle §§ 1 – 3 náležela vlastníkovu pozemku. § 12 pronájem obecních honiteb se realizoval ve veřejné dražbě i volnou rukou. Oba způsoby měly rovné

postavení. Dozorovými orgány pronájmu byly okresní úřad a zemský úřad, dříve zemské zastupitelstvo. O pronájmu honitby rozhodoval honební výbor honebního společenstva a ne obecní orgány.

Důležitou roli u správného a kvalitního finančního hospodaření obce hrál rozpočet. Již zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, tzv. první finanční novela, upravil proti předcházejícímu období podrobněji rozpočtové otázky a sjednotil účetnictví. Z něj vyšel a ještě konkrétněji se rozpočtu věnoval zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., tzv. druhá finanční novela.

Určité změny doznal i obecní inventář. První finanční novela čili zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. svým § 17 doplnila § 67 českého obecního zřízení o obecním inventáři tak, že se v budoucnu měl inventář vztahovat na veškerá aktiva i pasiva, tj. na jmění movité i nemovité, na spravedlnosti, práva, vklady, členské podíly, cenné papíry, dluhy, závazky, veřejně prospěšné obecní ústavy, ale i na výdělečné podniky a fondy obecní či obcí spravované. Inventář měl zahrnovat vždy opisy pozemkových knih a zemských desk, připojeny byly popis staveb se stavebními plány i se všemi následnými změnami, soupis příslušenství a vnitřního movitého zařízení, popis a rozloha pozemků s kopií soudní mapy, kupní či odhadní cena nemovitosti a movitostí, sbírka opisů listin jakožto právních titulů zápisu do pozemkových knih.

Jako novou část inventáře zavedl paragraf 17 zákon č. 329/1921 Sb. z. a n. ve výkazu C nadace a obecní fondy a obcí spravované, jež mývaly dříve často vlastní inventář. Obecní ústavy dle § 17 a podniky podle § 22 téhož byly také zapisovány do inventáře nově. Jejich čisté jmění se od roku 1921 zaznamenávalo ve zcela novém výkazu E inventáře, rezervní fondy ústavů a podniků ve výkazu C. K ustálení konečné podoby inventáře došlo v souvislosti s účinností uvedených ustanovení první finanční novely v roce 1923. Inventář se od té doby skládal z výkazu A. zahrnujícím nemovitý majetek s oddíly o pozemcích a o budovách, výkazu B. o movitém majetku s oddíly o vkladech a členských podílech, o cenných papírech, o pohledávkách a o nářadí a materiálu, výkazu C. obsahujícím obecní oprávněnosti a práva, výkazu D. o dlužích a závazcích a z výkazu E. Teprve od roku 1923 tak

existoval výkaz oddílu budov a výkaz oprávněností a práv, stejně jako výkaz obecních ústavů a podniků. Výkaz o pozemcích sice formálně nařízení českého Zemského výboru č. 37 336 z 15.7. 1911 ukládal založit v každé obci od roku 1911, ale teprve v roce 1923 byl doplněn a vyžadován podle reálné podoby. Za zmínku stojí, že se v něm zaznamenávaly i školní pozemky, pokud se nalézaly ve vlastnictví obce. Pravidelnost obnovování částí inventáře byla různá, výkazy o vkladech, cenných papírech a pohledávkách se například aktualizovaly každoročně, výkaz o materiálu a náradí vždy jednou za několik let, neboť by jejich častější inventarizace znamenala přílišné, neúčelné přetížení odpovědných orgánů. Literatura zastávala obecně názor, že má být do inventáře zapisován i veřejný statek dle vyznačení v soudní mapě a v seznamu veřejného statku, jež vydávaly knihovní soudy, což byl ale extenzivní výklad, neboť z legálních norem byla ustanovení o obecním statku v širším i užším smyslu na základě zákona o transformaci obecního statku v kmenové obecní jmění zcela vypuštěna. Výkazy o Inventáře musely být napříště zcela v souladu se skutečným stavem, což byl výrazný posun směrem k upevnění principu právní jistoty osob, které s inventáři přicházeli do styku a vycházeli z nich. U obecního inventáře neplatil princip materiální publicity, protože nebyl veřejnou právní knihou.

Orgánem obecní samosprávy, který hrál rozhodující úlohu při nakládání s obecním majetkem, zůstal nadále zastupitelský sbor nazývaný od roku 1919 dle § 1 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., tj. novely obecních zřízení, nikoliv výbor, ale obecní zastupitelstvo. Hospodaření náleželo do samostatné působnosti obce. Obecní zastupitelstvo činilo usnesení a veškerá opatření ohledně kmenového jmění, jako byla např. jeho koupě, prodej, pronájem, schvalovalo každoročně obecní rozpočty, vykonávalo dozor nad správou obecního jmění, řešilo stížnosti proti rozhodnutím obecní rady a starosty týkající se komunálního majetku, povolovalo obecní stavby apod. Ohledně jmění ostatního mělo zastupitelstvo na starost významnější operace. Zastupitelstvo mohlo zřizovat poradní a přípravné komise, fakultativně ohledně majetku hlavně pro správu jednotlivých obecních podniků i ústavů, které hrály v reálu velmi důležitou úlohu. Obligatořně byly zřizovány komise finanční a letopisecká. Schůze

zastupitelstva se konaly nejméně jednou za dva měsíce. Po neblahých zkušenostech z minulosti se legislativci pokusili bránit případnému střetu zájmu ustanovením § 5, na základě něhož se členové zastupitelstva ani komisi nesměli zúčastnit dodávek a prací zadávaných obcí, fondy a ústavy obecních či obcí spravovaných. Podle § 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., tzv. první finanční novely a § 14 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. byly v obcích a ve velkých osadách nově zřízeny finanční komise. Působnost finančních komisí byla poměrně rozsáhlá, zahrnovala kontrolu obecního hospodářství a hospodaření osad, a to jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní, kontrolu rozpočtu i závěrečného obecního účtu. Finanční komise mohla nahlížet do spisů, vyslechnout personál, provést přehlednutí peněžních prostředků obce. Komise rovněž na návrh obecní rady se vyjadřovala k povolení výdajů neuvedených v rozpočtu, pokud byl současně s návrhem jejich realizace předložen racionálně podložený zamýšlený způsob jejich financování. Obvykle finanční komise rovněž zasahovala do vlastního hospodaření, přestože jako orgán dozorový a nikoliv výkonný takovou pravomoc z hlediska legality neměla. Finanční komise mohla proti rozhodnutí ohledně obecního majetku podat stížnost k dozorovým orgánům a tato stížnost měla odkladný účinek. Počet členů komise musel být sudý. Polovinu volilo obecní zastupitelstvo, druhou polovinu jmenovala okresní správní komise, resp. okresní výbor. Mezi zástupci obecního zastupitelstva bylo pravidlem, že poměrné zastoupení politických stran, které byly zvoleny do obecního zastupitelstva.

Obecní rada (dřívější obecní představenstvo) měla na starosti každodenní záležitosti obecního jmění, stejně tak starosta. Rada byla nadále považována za kolektivní usnášecí sbor v záležitostech nevyhrazených zastupitelstvu, zatímco před válkou hrál podle obecního zřízení rozhodující roli starosta, jeho náměstci a další členové rady měli úlohu spíše poradní. Veškerá vydání z obecních důchodů, obecních ústavů, fondů, nadací obce či obcí spravovaných posuzoval starosta dle usnesení nebo zmocnění obecní rady. Jen při naléhavých anebo nepředvídaných případech mohl napříště konat starosta sám, avšak jeho postup vyžadoval schválení na nejbližší příští schůzi obecní rady nebo obecního zastupitelstva.

Aby obce pečlivě plnily své funkce, existovaly za první republiky dva základní instituty. Právo stížnosti a právo dozoru. Právo stížnosti náleželo tzv. dotčeným osobám, právo dozoru určeným orgánům, kterým podle části literatury neměly být nadřizené samosprávné celky. Okresní výbor tak dával povolení ke sloučení či rozdělení obcí, vykonával dohled nad kmenovým jměním, dohlížel také nad tím, aby kmenové jmění zůstalo neztenceno dle §§ 96 a 111 českého obecního zřízení, schvaloval usnesení o obecních přírážkách, dávkách, zkoumal obecní rozpočty dle § 7 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. a §§ 1 a 3 zákona č. 77/1927 Sb. z. a n. i závěrečné účty dle §§ 16 a 17 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., rozhodoval o zařazení položek do nich a měl na starosti další obdobné problémy. Proti usnesení obecního zastupitelstva o obecním majetku rozhodovalo okresní zastupitelstvo, později okresní úřad dle § 97 obecního zřízení. Okresní úřad měl dle § 102 obecního zřízení právo zastavit či pozastavit (sistovat, inhibitovat) usnesení obecního zastupitelstva, obecní rady a další obecní akty. Zemské výbory však byly bezprostředně nadřizenou kontrolní stolicí v případě statutárních měst a stejně tak u obcí, jež byly sídlem okresního úřadu nebo měly nad 3000 obyvatel, proto se často hovořilo o tzv. zemské bezprostřednosti. U obcí, jejichž počet obyvatel překročil 3000 či u obcí s rozsáhlejším majetkem se povinně vyžadovalo, aby si alespoň jednou za čtyři roky, aby Zemským výborem nechaly přehlédnout majetek. Zemský výbor vydával rovněž instrukce, jak konkrétně při kontrole postupovat. Zemský výbor mohl po zjištění vyjádření obce nařídit opatření k odstranění závad. Tyto závady nemusely spočívat jen v nedodržování litery zákona, resp. podzákoné normy, nýbrž rovněž v nehospodárnosti. Jinak bylo dohlédacím orgánem nad nakládáním s obecním majetkem okresní zastupitelstvo a posléze okresní úřad.

Kontrolní úlohu nad obecním jměním plnila i některá ministerstva. S ohledem na zaměření své příslušnosti byly majetkové záležitosti územních samosprávných svazků v kompetenci především Ministerstva vnitra a Ministerstva financí. Mezi nejvýznamnější činnosti ministerstev vzhledem k sledování institutu obecního majetku, náleželo sledování výkazů jmění obce.

Československá republika postupovala také v právním institutu obecního majetku cestou continuity s právním řádem a stavem předcházejícího období. Došlo k odstranění nejjasnějších chyb a přežitků a k určitému přiblížení právních režimů, které platily na území jednotlivých zemí státu. V mnoha ohledech, včetně upevnění principu právní jistoty, jednoznačnějšího postihu protiprávního jednání, postavení obecního majetku do služeb většiny, podpoře vzdělávání a dalších úkolů obce a alespoň formální posílení jeho ochrany před zneužitím lokálními elitami ve prospěch jednotlivce anebo určité skupiny, byl nový stát pokrokem oproti předcházející době.

Na druhou stranu technické zpracování právní úpravy, mnohdy nejasné definice, opomíjení některých otázek, převzetí systému financování obcí z habsburské monarchie, který vedl po roce 1890 k stálému nárůstu deficitů veřejných rozpočtů, zadlužování obcí a problémům obecního majetku, bez intenzivnější změny, jejíž náznaky se ozývaly jen v letech 1918/1919, napomohlo tomu, že se první republika na konci své existence potýkala, co se týče obecního majetku, s velmi podobnými problémy jako předchozí režim.

Tomu nenapomohla ani justice. Za dvacet meziválečných let se v ní příliš nezměnilo. Judikatura řešící případy týkající se obecního majetku za první republiky byla kolísavá, výklad byl často až příliš extenzivní, někdy také navazoval na rozhodnutí dřívější, aniž si povšiml změn, které nastaly. Soudní rozhodnutí tak mnohdy byla problematictější než v době předchozí. Bez dostatečného odůvodnění například měl podle soudů při sporech vlastnictví rozhodující orgán vycházet nejprve z domněnky, že vlastníkem je držitel, pokud se neprokáže opak, což je sice na jednu stranu v soukromém právu srozumitelné a spravedlivé, avšak nepřinášelo potřebné spravedlivé výstupy například pokud jde o majetek obcí zabraný v předchozím období obcím soukromníky, k němuž vzhledem k situaci na venkově scházela potřebná dokumentace, zápisy ve veřejných knihách, inventářích, výkazech, katastrech a podobných přímých i nepřímých dokladech vlastnického práva se vzájemně lišily, byly rozdílné od skutečnosti, případně byly vadné.

Přitom obce nebyly pouhými soukromými subjekty, ale musely plnit řadu významných veřejnoprávních úkolů ve prospěch všech svých obyvatel. Také státní ingerence do práva na samosprávu nejen v oblasti ekonomické byla mnohdy spíše účelová a tendovala od přehnaného rozsahu při politických zájmech až k naprosté pasivitě v případě skutečné potřeby. Právní úprava obecního majetku v roce 1938 proto vyžadovala reformu.

V Čechách měly zvláštní postavení města Praha a Liberec. Jednalo se o tzv. statutární města. Jejich zřízení, působnost i organizace byly upraveny zvláštním zemským zákonem, nezávisle na zemském obecním zřízení. Statutární města měla zemskou bezprostřednost, tj. byla podřízena až zemským orgánům. Důvod, proč v Čechách zůstala většina klíčových měst ve stejném postavení s normálními venkovskými obcemi byl ten, že šlo o výsledek neschopnosti domluvy mezi Čechy a Němci, o výsledek vyvážení tlaků obou etnik.

Praha byla majetkově silná už od husitské revoluce, kdy se konstituovalo pražské husitské centrum s širokým pozemkovým fondem měst pražských. Nepříznivou tendenci oslabování pražského majetku nastartovaly kroky Ferdinanda I. Habsburského po potlačení stavovského odporu v roce 1547. Mimo jiné Ferdinand zkonfiskoval množství pražských statků, odňal městům správu zádušního a špitálního jmění a uložil jim značné peněžité pokuty. K jejich zaplacení byly pražské obce nuceny zastavit několik desítek „svých“ nemovitostí. V letech 1547 – 1584 dokonce Praha vůbec nesměla bez panovníkova souhlasu kupovat statky ani klášter do zemských desek. Pobělohorská centralizace znamenala pro pražská města další hospodářský a finanční úpadek.

Zlepšení situace Prahy je možné vysledovat za vlády Josefa II. Nejen josefínský katastr, ale také například dvorský dekret z 12.2. 1784, který spojil Staré město, Nové město a Malou Stranu v jednu obec pražskou „se všemi statky, důchody a spravedlnostmi“, vedly k majetkovému posílení Prahy.

Proměny, které v roce 1848 zasáhly celé habsburské soustátí, se nevyhnuly ani právní úpravě obecního majetku Prahy. Pražský statut byl vydán vyhláškou českého místodržitelství až 1. května 1850 pod číslem 85 a

nazýval se Obecní řád královského hlavního města Prahy. V majetkové sféře byl oproti dobové úpravě běžných obcí nejprve výrazným pozitivem, později od 60. let 19. století se naopak nepřijetí nové normy projevovalo určitou stagnací. Platil až do roku 1918, ale samozřejmě s řadou novelizací, vyvolaných dějinným vývojem. Rozhodujícími samosprávnými úřady pro věci jmění a statků byly v českém hlavním městě městská rada, která plnila úlohu obdobnou obecnímu představenstvu a Sbor obecních starších. Dozorovou pravomoc vykonával nad nimi zemský výbor a zemský sněm. Praha měla jako statutární město v komunálním majetku některé zvláštnosti. V Praze neexistoval obecní statek, z větší části byl v postupně přeměněn v obecní jmění. Zvláštní právní úpravu měly pražské obecní školy, jesle, mateřské školy a opatrovny mládeže. Upravovala je norma, která byla speciální k obecným školským právním předpisům nazvaná Statut pro městské školy mateřské, opatrovny, jesle v Praze. Statut vyšel 3. května 1909. Vlastní úpravu měla ale také kupříkladu pražská obecní jatka v podobě zákona č. 19/1889 z.z. o nucenosti jatečné z 9. března onoho roku. V Praze existovaly rovněž velké městské podniky. největším takovým podnikem Elektrické podniky královského hlavního města Prahy, dalšími byly kupříkladu vodárna nebo plynárna.

Základní normou, která upravovala v údobí 1918 – 1938 problematiku městského majetku sice zůstával nadále obecní řád neboli statut č. 85/1850 z.z. z 27.4.1850, byl však postupně v podstatných částech zbavován účinnosti, takže na konci první republiky z původního znění zbyly jen skrovné zbytky.

V roce 1920 byla Praha na základě §§ 5, 6,63 a 70 Ústavní listiny ČSR prohlášena za hlavní město republiky. Nezískala tím ovšem ve sféře majetkové v podstatě žádné výraznější výhody a zvláštní práva. Přesto v průběhu doby dosažení takové pozice vedlo na čas opět k určité specifické, nikoliv běžné úpravě některých právních institutů pro Prahu. Převážně kvantitativní nárůst, např. v oblasati obecních pozemků, komunálního majetku byl doprovodným jevem faktického sloučení řady měst s Prahou, k němuž došlo 6. – 14. ledna 1922 na základě § 1 zákona č. 114/1920 Sb. z. a n. z 6.2. 1920 a souvisejících zákonů. K velkým opravám a úpravám došlo až u příležitosti všesokolského sletu. Město Praha disponovalo mnoha nemovitostmi, kapitálem i ústavou,

fondy a zařízeními, nemalý počet jinak samostatných právních subjektů tohoto typu taktéž spravovala. Jejich organizace byla upravena Sociálním řádem hlavního města Prahy schváleným pražskou ústřední správní komisí 25.6.1923.

Orgány Prahy zabývající se hospodářstvím se do jisté míry změnily. Již 13. listopadu 1918 byl přijat zákon č. 39/1918 Sb. z. a n. o rozpuštění Sboru obecních starších hlavního města Prahy a zřízení Správního sboru. Zvláštní organizace správy města a jeho majetku byla vytvořena v souvislosti s přípravou vzniku Velké Prahy. V roce 1920 mělo být zformováno stočlenné ústřední zastupitelstvo, které sloučení mělo připravit. Jeho kompetence byly vymezeny v §§ 9 – 16 zákona č. 116/1920 Sb. z. a n. Rozhodující úlohu však převzala nevolená ústřední správní komise, která na základě výnosu Ministerstva vnitra č.j. 83 329/1920 z 3.1. 1921 vykonávala působnost ústředního zastupitelstva. Funkce městské rady pak dočasně vykonávala užší správní komise v čele s významným pražským představitelem K. Baxou. Tato organizace však od počátku byla zamýšlena jako provizorní, do okamžiku sloučení Prahy s okolními obcemi a právní stabilizace poměrů.

§ 1 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n. jako základní orgány Prahy zabývající se obecním majetkem určil městskou radu, která převzala kompetence obecního představenstva a obecní zastupitelstvo, nahrazující Správní sbor, nástupce Sboru obecních starších. Městská rada byla příslušná pro běžné otázky hospodaření a vůbec pro všechny záležitosti této sféry, jestliže nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu. Výkonným orgánem byl magistrát. Pro správu městských podniků, ústavů a fondů byly zřizovány místní výbory jako poradní, dozorčí a výkonné orgány. O majetku osad, čili pražských obvodů, které jim zůstaly zachovány, rozhodovaly regionální orgány – místní zastupitelstva a místní rady. Ohledně organizační stránky dotýkající se komunálního pražského majetku bylo přínosem také zřízení kontrolního úřadu hlavního města Prahy dle usnesení č. 11 126 os. Pres. Z 7. března 1921, pro nějž byla vydána i vlastní pravidla. Dalším dozorovým orgánem byla finanční komise zřízená dle § 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n. podobně jako ve všech ostatních českých městech. Hospodářský úřad, konstituovaný v roce 1872, se

v roce 1922 dále rozčlenil. Dohled nad pražskou obcí vykonával nadále přímo zemský úřad.

Liberec byl, vedle Prahy, druhým statutárním městem v Čechách. Vývoj právní úpravy a podoby libereckého komunálního majetku kopíroval tendence běžných obcí. První obecní řád města Liberce byl vydán 21. prosince 1850 jako zákon č. 202/1850 z.z. Pozdní doba vydání libereckého obecního zřízení měla bezpochyby vliv na podobu jeho obsahu. Srovnáme – li jej se statutem pražským, vykazuje zřetelně menší míru důrazu kladeného na obecní samosprávu, tzn. i na řešení otázek obecního majetku. Nedostatkem obecního řádu Liberce z roku 1850 byla absence paragrafů týkajících se, alespoň v obecné rovině, městských ústavů, nadací, což přispělo i k pozdějším nejasnostem ohledně reálného majetkového stavu v této oblasti. Formulace jednotlivých ustanovení byla poměrně chaotická a mezerovitá, problém představovalo též nejasné používání pojmů. Tento statut platil do roku 1889. Obecní statek neexistoval ani v Liberci. Ještě před přijetím zákona si ho stačili rozebrat bývalí uživatelé. Zvláštností bylo, že statut výslovně prohlásil za součást základního jmění obce právo určovat tržebné ceny ve městě, které sice byly jednou z typických jurisdikcí (spravedlností) obcí vzniklou na základě historického obyčeje, ale pouze liberecký obecní řád se zmínil o konkrétním z těchto práv, to znamená, že se dopustil kazuistiky. Organizační zajištění komunálního majetku včetně kontroly byl podobný Praze.

Rámec moderní komunálně-majetkové úpravy představovaný zákonem č. 18/1862 ř.z. jímž se vyměřovaly základní pravidla, dle nichž se mají uspořádat obecní záležitosti, počítal s vydáním nových statutů. V Liberci k tomu, na rozdíl od Prahy skutečně došlo. Nový Obecní řád města Liberce byl publikován 28. června 1889 jako zákon č. 43/1889 z.z. Platil po celý zbytek posuzovaného období. Majetkem města se zabývaly především paragrafy 50 a po něm následující. Nový liberecký statut reagoval na potřeby své doby. Zákonodárce při jeho koncipování vyšel ze starší právní úpravy z roku 1850, ale zcela viditelně se inspiroval již několik let platnými obecními zákony zemskými, což je ostatně vidět nejen v použité terminologii, ale také ve struktuře a východiscích, na nichž byl zákon č. 43/1889 z.z. o Obecním řádu města

Liberce postaven. Pro majetek města byla velmi významná stabilita jeho rozsahu, jednoznačné zařazení správy vlastního majetku Liberce do samostatné působnosti jako její nejdůležitější součásti bez větších ingerencí správy a specifikace, upřesnění kontrolních mechanismů.

Po vzniku samostatného Československa 28. 10. 1918 zůstal Liberec statutárním městem. Vyhláškou prezidenta zemské správy politické v Praze č. 68/1923 ze dne 6. dubna 1923 mu byla odňata veškerá politická agenda s účinností od 16.4. 1923. Navíc přestal být druhým (německým) centrem Čech hned po Praze a mít s tím spojené výhody.

Základním právním dokumentem zahrnujícím problematiku libereckého městského majetku zůstal nadále, až do roku 1938 obecní řád z roku 1889, výrazně modifikovaný legislativními akty zabývajícími se komunálním majetkem, tzn. především zákonem č. 421/1919 Sb. z. a n. o přeměně obecního statku v kmenové obecní jmění, zákonem č. 76/1919 Sb., jenž významně novelizoval obecní zřízení a statuty a ustanoveními popsaných čtyř finančních novel – zákona č. 329/1921 Sb. z. a n., č. 77/1927 Sb. z. a n., č. 169/1930 Sb. z. a n. a č. 69/1935 Sb. z. a n. Vztahovaly se na něj rovněž zákony o rušení obecního statku měšťanských privilegií i všechny další zákony a podzákoné předpisy a akty, přijímané za Československé republiky. Na rozdíl od Prahy nebyly až do roku 1938 pro Liberec přijímány speciální právní normy.

Úprava a postavení majetku Liberce se za trvání meziválečné Československé republiky přiblížila ostatním velkoměstům. Přestože město ztratilo některé právní a především neformální výhody, rozvíjel se v letech 1918 - 1938 obecní majetek velmi dynamicky, nejvýrazněji v oblasti vzdělávací, infrastruktury a stejně tak obecní samosprávy, kdy nemalým kladem bylo například zavedení demokratičtějšího obsazování zastupitelstva jako klíčového orgánu pro nejdůležitější rozhodování o městském majetku.

Seznam pramenů a literatury:

I. Prameny:

Císařský patent č. 58/1859 ř.z. (bachovské) Obecní zřízení

Císařský patent č. 150/1849 ř.z. Říšská ústava císařství rakouského

Císařský patent č. 170/1849 ř.z. Stadionovo Prozatímní obecní zřízení

Ministerské nařízení č. 154/ 1849 ř.z. o obecní honbě

Zákon č. 105/1863 z.z. domovský

Zákon č. 49/1866 z.z. Honební

Zákon č.332/1920 Sb. z. a n. hřbitovní

Zákon č. 17/1873 z.z. jenž se týče místní a okresní dohlídky ke školám

Zákon č. 18/1862 ř.z. jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní

Zákon č. 19/1889 z.z., jímžto se zavádí pro Prahu, předměstí a obce sousedící obecné použití jatek

Zákon č. 304/1920 Sb. z. a n. jímžto se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském

Zákon č. 95/1871 ř.z. Knihovní

Zákon č. 32/1868 z.z. kterým se mění Obecní řád města Liberce z roku 1850

Zákon č. 250/1852 ř.z. Lesní

Zákon č. 7/1864 z.z. Obecní zřízení

Zákon č. 11/ 1893 ř.z. o dohledu nad hospodářstvím v lesích obecních

Zákon č. 85/1850 z.z. o Obecním řádu hlavního města Prahy

Zákon č. 202/1850 z.z. o Obecním řádu města Liberce

Zákon č. 43/1889 z.z. o Obecním řádu města Liberce

Zákon č. 46/1864 z.z. o obecních silnicích

Zákon č. 59/1868 z.z. v příčině opatrování chudých

Zákon č. 68/1870 ř.z. o organizaci veřejného zdravotnictví

Zákon č. 41/ 1864 z.z. o správě erárních silnic

Zákon č. 63/1869 ř.z. o školství obecném (říšský školský zákon)

Zákon č. 53/1883 ř.z. o školství obecném (novější říšský školský zákon)

Zákon č. 38/1877 z.z. o zakládání a spravování silnic a cest

Zákon č. 79/1868 ř.z. o volné dělitelnosti selských statků (dvorů)

Zákony č. 95 a 96/1871 ř.z. o pozemkových knihách a jejich vnitřním zařízení (říšský)

Zákon č. 92/1874 z.z. o zakládání nových knih pozemkových v království Českém a vnitřním jejich zařizení

Zákon č. 92/1883 ř.z. o zcelování hospodářských pozemků

Zákon č. 93/1883 ř.z. o očišťování lesů od cizích záklíčků a zaokrouhlování lesních hranic

Zákon č. 94/1883 ř.z. o dělení společných pozemků a úpravě společných užívacích a správních práv k nim

Zákon č. 41/1866 z.z. o správě veřejných silnic

Zákon č. 329/1921 Sb. z. a nař. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

Zákon č. 48/1899 z.z. o zapojení Prahy s předměstím k veřejné vodárně a vodovodu.

Zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace

Zákon č. 38/1877 z.z. o zakládání a spravování silnic a cest.

Zákon č. 48/1899 z.z. o zapojení Prahy s předměstím k veřejným vodárnám a vodovodu

Zákon č. 16/1873 z.z. o zřizování a udržování obecních škol

Zákon č. 46/1864 z.z. Silniční

Zákon č. 5/1889 z.z. Stavení řád pro království České

Zákon č. 58/1885 ř.z. týkající se upravení rybářství ve vodách vnitrozemských

Zákon č. 76/1875 z.z. na ochranu rybářství

Zákon č. 22/1885 z.z. na ochranu rybářství (novější)

Vodní zákon č. 71/1870 z.z.

Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují ustanovení obecních zřízení a statutů statutárních měst a měst s právem municipálním

Zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. o veřejných knihovnách obecních

Zákon č. 304/1920 Sb. z. a n., jímž se zrušují ustanovení obecních zřízení a městských statutů o právu měšťanském

Zákon č. 332/1920 Sb. z. a n., jímž stát přejímá výkony zdravotně-policejní

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. o zřízení čs. státu

Zákon č. 215/1919 Sb. z. a n. záborový

Zákon č. 81/1920 Sb. z. a n. přidělový

Zákon č. 329/1920 Sb. z. a n. náhradový

Zákon č. 421/1919 Sb. z. a n., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění

Zákon č. 438/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře při zahájení soustavné elektrizace

Zákon č. 302/1920 Sb. z. a n. kterým se upravují právní poměry spořitelen

Zákon č. 281/1919 Sb. z. a n. o státní podpoře stavebního ruchu

Zákon č. 430/1919 Sb. z. a n. z 22.7.1919 o veřejných knihovnách obecních

Zákon č. 80/1920 Sb. z. a n. o pamětních knihách obecních

Zákon č. 77/1927 Sb.z. a n. o nové úpravě finančního hospodaření svazků územní samosprávy

Zákon č. 169/1930 Sb. z. a n.

Zákon č. 69/1935 Sb. z. a n. o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy

Zákon č. 117/1921 Sb. z. a n. o zmocnění vlády k dalšímu slučování a rozlučování obcí, ke změnám hranic obcí, okresů, žup

Zákon č. 139/1926 Sb. z. a.n. o finanční podpoře elektrisace venkova

Zákon č. 177/1927 Sb. z. a n. o pozemkovém katastru a jeho vedení

Zákon č. 125/1927 Sb. zu. A n. o organizaci politické správy

Zákon č. 233/1935 Sb. z. a n. kterým se mění a doplňují zákony o zřizování a vydržování veřejných měšťanských škol

Zákon č. 946/1811 ř.z. - Všeobecný občanský zákoník z roku 1811

Výnos ministerstva vnitra č. 440/ 1849 ř.z.

Výnos ministerstva vnitra č. 1841 z 4. února 1871 o obecních nadacích

Výnos ministerstva kultu a vyučování č. 14 903 z 22. května 1874 o hřbitovech

Vyhláška č. 607/1919 Sb. z. a n. k provedení zákona o veřejných knihovnách obecních

Vládní nařízení č. 607/1919 Sb. z. a n. jímž se provádí zákon o veřejných knihovnách obecních

Vládní nařízení č. 143/1922 Sb. z. a n. k provedení zákona ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a n. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním. (starší)

Vládní nařízení č. 157/1927 Sb. z. a n. k provedení zákona o nové úpravě finančního hospodaření svazků územní samosprávy

Vládní nařízení č. 15/1928 Sb. z. a n. stanovící vzorná pravidla pro obecní dávky a poplatky

Vyhláška ministerstva vnitra č. 170/1930 Sb. z. a n. k provedení zákona o

Vládní nařízení č. 86/1936 Sb. z. a n. o exekuci proti obcím a ústavům prohlášeným za veřejné a obecně prospěšné

NA, Zemský výbor 1789 – 1873, 1874 – 1928

NA, Ministerstvo vnitra Vídeň 1848 – 1918

NA, Zemský sněm 1789 – 1913

NA, Prezidium místodržitelství 1860 – 1870, 1871 – 1880

NA, České místodržitelství 1850 – 1920

NA, Ministerstvo vnitra – stará registratura 1919 – 1944

NA, Zemský úřad

II. Literatura:

Adámek Jiří, Rakouský centralismus a snahy o autonomní velkostatek v letech 1848 – 1863, In. Sborník archivních prací, ročník XXIV, č. 1, Archivní správa ministerstva vnitra, Praha 1974, str. 42 - 65

Berthold Karl, Die Inventarisierung und Darstellung des Gemeindevermögens in Österreich, Im Verlage des landesstatistischen Amtes, Troppau 1910

Bílý Jiří L., Právní dějiny na území České republiky, Linde, Praha 2003

Bráf Albín, Fiedler František, Krejčí Dobroslav, Springer Rudolf, Česká politika II., Správa mocnářství rakousko-uherského, Jan Laichter, Praha 1907

Blodig Hermann, Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Hof- Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vídeň 1894

Brockenhausen Karl, Die Öffentliche Gemeindeordnung (Grundlagen und Reformideen), Hof- Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vídeň 1905

Cihlář Miroslav, K vývoji státní správy v ČSR, I.díl, Orbis, Praha 1953

Cvrk Otto, Zřizování rybníků, In: Československá samospráva, č. 1, ročník 2, Československá samosprávná obec, Praha 1925

Čelakovský Jaromír, Sběrka pramenů práva městského království českého, Díl I. – Privilegia měst pražských, Nákladem obce hlavního města Prahy, Praha 1886

Černý Jan. M., Boj za právo, Bursík a Kohout, Praha 1893

Čížek Karel: O významu veřejné správy, In: Samosprávný obzor, ročník I., Praha 1879, str. 210–218, 283–293, 323–343, 364–374, 403–432

Durdík Jaroslav, Revize obecního hospodaření, In: Československá samospráva, č. 1, ročník 2, Československá samosprávná obec, Praha 1925

Fiedler František, O obecním statku, Bursík a Kohout, Praha 1889

Flögel Jaroslav, Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami), Československá Obec Samosprávná, Vysoké Mýto 1932

Flögel Jaroslav, Zákony o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy (2. a 3. finanční novela), Československá samosprávná obec, Praha 1930

Fux Boleslav, Wichta Eduard, Samosprávné finance, Orbis, Praha 1932

Hendrych Dušan a kol., Správní právo, Obecná část, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha 2003

- Churáň Milan, Prezidium ministerské rady Vídeň 1867 – 1918, Inventář, Praha 1962
- Churáň Milan, Ministerstvo vnitra Vídeň 1848 – 1918, Inventář fondů, Praha 1958
- Churáň Milan, Český zemský sněm 1789 – 1913, Inventář, Praha 1959
- Janák Jan, Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu, Díl I. Období 1848–1918, Státní pedagogické nakladatelství, Praha 1965
- Janák Jan, Hledíková Zdeňka, Dějiny správy v českých zemích do roku 1945, SPN, Praha 1989
- Jireček Josef, Práva městská království českého a markrabství moravského Mistra Pavla Krystyána z Kolína, Všehrad, Praha 1876.
- Joachim Václav, Jak hospodaří obec, Státní nakladatelství, Praha 1922
- Joachim Václav, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 3., Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1934, str. 458 – 466.
- Kaňka Josef, Základy správy obecní, Správní příručka českých obcí, vlastním nákladem, Kutná Hora 1927
- Kapras Jan, Velkostatky a fideikomisy v Českém státě, Praha 1918
- Kišš Petr, Restituce majetku obcí, Eurolex Bohemia, Praha 2005
- Klabouch Jiří, Die Gemeideselbstverwaltung in Österreich 1848–1918, Roldenbourg, München-Wien 1968

Klabouch Jiří, Ke vzniku novodobých jednotek místní správy v Čechách v letech 1849 – 1863, In: Acta regionalia, Sborník vlastivědných prací, Praha 1965, str. 164–172

Klapka Otakar, Co se připravuje v samosprávných financích, Svaz českých okresů, Praha 1934

Klapka Otakar, Elektrizace venkovských obcí, Melantrich, Praha 1927

Klapka Otakar, Obecní zřízení 1864 dle pozdějších zákonů zvláště zákona ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a nař. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, Melantrich, Praha 1924

Klapka Otakar, Obecní ústavy a podniky, A. Richter, Kamenice nad Úpou 1924

Klapka Otakar, Orgány obecní správy, In: Československá samospráva, ročník I., Československá obec samosprávná, Praha 1924

Klapka Otakar, Pacht obecních pozemků a drobní pachtýři, In: Československá samospráva, ročník I., Československá obec samosprávná, Praha 1924

Klapka Otakar, Veřejný statek a vydržení, In: Československá samospráva, ročník III., Československá obec samosprávná, Praha 1926

Kliment Josef, Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Právnické knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1936

Kloubek Vilém, Obecní zřízení a volební řád, Československý kompas, Praha 1922

Kolektiv autorů, Občanské právo hmotné, Svazek I., Codex, Praha 1997

Kolektiv autorů, Ottův slovník naučný nové doby, Svazek I., Novina, Praha 1939.

Kolektiv autorů, Ottův slovník naučný nové doby, Svazek II., Novina, Praha 1939.

Kolektiv autorů, Masarykův slovník naučný, Díl V., Československý kompas, Praha 1931

Kouba František, Slovník obecní samosprávy, B.Novotný, Písek 1938

Kratochvíl Jan, Výklad zřízení obecního, řádu volení a práva domovského , E.Grégr, Praha 1864

Laštovka Karel, Hospodářství samostatných svazkův územních, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 91-128

Laštovka Karel, Instanční postup a dozor nad samosprávnými územními svazky, In: Slovník veřejného práva Československého, Svazek 4, Polygrafia – Rudolf M. Roherer, Brno 1938, str. 128-146

Ledvinka Václav a kol., Osm století pražské samosprávy, Výstava o vývoji městské správy od 13. století do roku 2000, Scriptorium, Praha 2000

Macenauer Josef, Samospráva obecní, K. Winkler, Brno 1899

Malý Karel a kol., Dějiny českého a čs. práva do roku 1945, Linde, Praha 1997

Malý Karel, Zur Entwicklung der Selbstverwaltung in den Böhmischen Ländern in den Jahren 1848 bis 1915, In: Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 19, Berlin 1986, str. 373–391

Mates Pavel, Kapitoly z historie veřejné správy v letech 1848 – 1949, Vysoká škola ekonomická, Praha 1996

Musil Josef, Honební zákon pro Čechy, Právnické knihkupectví a nakladatelství V.Linhart, Praha 1933

Musil Josef, O finančních komisích obecních, Antonín Čistěcký, Čáslav 1920

Netolický Antonín, Komu mají být pronajímány obecní pozemky, In: Československá samospráva, ročník V., číslo 1-2, Československá obec samosprávná, Praha 1928

Novotný Jiří, Šouša Jiří, K finančnímu zabezpečení českých měst koncem 19. a v první polovině 20. století, In: Acta Universitatis Carolinae – Philosophica et Historica, číslo 1, Praha 1992

Oberschall Albín, Výdaje a příjmy obcí v Čechách r. 1912, Bursík & Kohout, Praha 1938

Poch Josef, K výročí zákona o veřejných obecních knihovnách, In: Česká osvěta XXXVI, Praha 1940, str. 37

Popelka František Ladislav, Účetnictví samosprávy obecní, Nakladatelství F. Popelky, Praha 1891

Pražák Jiří, Zákony z oboru ústavy obecní a zemské, Nakladatelství jednoty právnické, Praha 1895.

Pražák Jiří, O prohlášení věci za statek veřejný, In: Právník, ročník 24, Jednota právnická, Praha 1885, str. 721 – 728 a 757 - 769

Pražák Jiří, Rakouské právo veřejné, díl I.: Právo ústavní, část I.: Ústava obecní, Jednota právnická, Praha 1900 & Kohout, Praha 1938

Randa Antonín, Der Besitz nach österreichischem Rechte, Breitkopf und Härtel, Lipsko 1895

Randa Antonín, Das österreichische Wasserrecht, Řivnáč, Praha 1891

Randa Antonín, Právo vlastnické dle rakouského práva, Akademie pro vědy, umění a slovesnost, Praha 1922

Rieger Bohuš, Ústavní dějiny Rakouska, J.Otto, Praha 1903

Roubík František, Český rok 1848, Praha 1931

Roubík František, Ke vzniku správního rozdělení Čech z roku 1850, In Sborník archivu ministerstva vnitra, 11/1938, Praha 1938

Říha Josef, Obecní zřízení a novely k němu vydané po roce 1918, Praha 1921

Sedláček Jaromír, Hospodářství a nový občanský zákoník, Nákladem České společnosti národohospodářské v knihkupectví Františka Řivnáče, Praha 1937

Sedláček Jaromír, Zrušení obecního velkostatku a správa obecních pozemků v Čechách a na Moravě, Vydavatelské družstvo Moravsko – slezské revue, Brno 1919

Schelle Karel, Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948, Masarykova univerzita, Brno 1993

Schwarz František, Na obranu samosprávy v království Českém, J. Otto, Praha 1875

Schwarz František, Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, J. Otto, Praha 1899

Stamm Ferdinand, Das Gemeindegesetz vom 17. März, Karl André, Praha 1850

Svatoš Ludvík, O hřbitovech a pohřbívání, In: Československá samospráva, ročník V./1-2, Československá obec samosprávná, Praha 1928

Šafář Jaroslav a Zeis Egon, Finanční hospodářství obcí, J. Otto, Praha 1936

Šouša, Jiří, Dvě generace představitelů agrárního hnutí – Jan Antonín a Adolf Prokúpkové, In: Politická a stavovská zemědělská hnutí ve 20. století, Studie slováckého muzea, Uherské Hradiště 2000, str.180 – 192.

Štědrý Bohumil, Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl I., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911

Štědrý Bohumil, Zákony, nařízení a jiné předpisy mimo řád stavební platné pro hl. město Prahu, Díl II., Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1911

Tobolka Zdeněk V., Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl I. 1848-1859, Československý kompas, Praha 1932

Tobolka Zdeněk V., Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl II. 1860-1879, Československý kompas, Praha 1933

Tobolka Zdeněk V., Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl III. část 1. 1879-1891, Československý kompas, Praha 1934

Tobolka Zdeněk V., Politické dějiny Československého národa od r. 1848 až do dnešní doby, díl III. část 2. 1891-1914, Československý kompas, Praha 1936

Uhlíř Josef, Obecní zřízení a řád volení v obcích pro království české – komentář, Jaroslav Burian, Písek 1897

Urban Otto, Česká společnost 1848–1918, Svoboda, Praha 1982

Vaněček Václav, Dějiny státu a práva v Československu, Orbis, Praha 1970

Veřejné knihovny obecní v Čechách na Moravě a ve Slezsku v roce 1924, Výsledky pěstitelské působnosti zákona o veřejných knihovnách obecních, Česká osvěta XXII, Praha 1925

Veselý Zdeněk, Dějiny českého státu v dokumentech, Victoria Publishing, Praha 1994

Vojtíšek Václav, Městské zřízení pražské v letech 1750–1850, In: Z minulosti naší Prahy, A.B.Černý, Praha 1919

Vojtíšek Václav, Obnova české správy města Prahy roku 1861 a její význam, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1931

Vojtíšek Václav, O vývoji samosprávy pražských měst, Nákladem důchodů obce hlavního města Prahy, Praha 1927

Zenkl Rudolf, Finanční novela obecní, In: Československá samospráva č. 1, ročník 1., Československá obec samosprávná, Praha 1924

Žalud Josef, Jak se má užívatí obecního statku, In: Samosprávný obzor, ročník XXVII., Praha 1905, str. 22 a násl.

Žalud Josef, Místní obec a její úkoly, osada a obecní statek, In: Samosprávný obzor XXV, Praha 1906, str.257-275

Žalud Josef, Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého s doplňujícími zákony, nařízeními a instrukcemi, Höfer & Klouček, Praha 1907

Přílohy

Seznam příloh

1. Inventář obecního jmění obce Kladrub z roku 1881
2. Rozpočet příjmů a vydání obecního ústavu v Kladrubech za rok 1882
3. Obecní rozpočet v Kladrubech za správní rok 1882
4. Výroční účet příjmů a vydání obce a obecních ústavů v Kladrubech za správní rok 1882
5. Společný rozpočet příjmů a výdajů spojené obce Dolany-Habrová za správní rok 1883
6. Rozpočet příjmů a vydání obecního statku v Dolanech za správní rok 1883
7. Přehled obecních přirážek v zemích Koruny české v roce 1892
8. Tabulka počtů českých obecních knihoven, svazků knih, čtenářů a výpůjček v ČSR v letech 1920, 1924, 1930 a 1935

O inventáři

o veškerém jmění i veškerých správnostech

Číslo pořádku	Předmět	Jednotlivě		Úhrnem	Poznámání
		zl.	kr.		
1	<p>I. Aktiva.</p> <p>A. Jmění kmenové.</p> <p>a) <i>Vlastní obecní jmění.</i></p> <p>Pozemky a to:</p> <p>dům číslo pop. 1 s dvorkem a kolnou v pozemkových knihách zanesen na straně 87 knihy X. v ceně 12.600</p> <p>Pole č. parc. 232 2 hekt. 840 čtv. metrů</p> <p>" " " 345 5 " 325 " "</p> <p>" " " 472 3 " 25 " "</p> <p>" " " 539 13 " 701 " "</p> <p>" " " 601 9 " 204 " "</p> <p>" " " 812 4 " 1.215 " "</p> <p>louka " " " " " " "</p> <p>místní " " " " " " "</p> <p>trat č. " 1.203 3 " 839 " "</p> <p>úhrnem . . . 39 h. 51 arů 49 čtv. m. 14.458 60</p> <p>Správnostní čili jurisdikce, a to:</p> <p>Právo vybírání tržního poplatku . . .</p> <p>" mýta z mostu Pražského . . .</p> <p>Podíl na pachtu honitby Úhrnem . . . 35.238 40</p> <p>Kapitály ve veřejných fondcích, a to:</p> <p>Státní dlužní úpis ze dne 15. února 1870 č. 63.722, znějící na jméno obce a 5 % úrok v papírech 1.000</p> <p>Kapitály u soukromých osob, a to:</p> <p>Podle dlužního úpisu ze dne 17. dubna 1869 vloženého v knize X. list. 15 zástavní právo na živnosti Jana Krále č. s. pop. 14 na úrok 5 zl. ze sta. 1.720</p> <p>Suma vlastního jmění obecního . . . 64.922</p> <p>b) <i>Jmění k jistým účelům věnované.</i></p> <p>Pro veřejnou nemocnici v obci dle příloženého podrobného výkazu a) téhož ústavu 35.734 25</p> <p>Pro místní ústav chudých dle výkazu b) 1.017 55</p> <p>Pro školu dle příloženého, podrobného výkazu c) 17.833 50</p> <p>Nadace Vejrovská pro schodlá řemeslníky: 8 kusů 5 % státních dlužních úpisů v papírech ze dne 28. května 1869 č. 2.710 až 2.747 a 1.000 zl. 8.000</p> <p>Suma jmění k jistým účelům věnovaného. . .</p> <p>Suma veškerého jmění kmenového . . . 127.607 30</p>				
2	<p>II. Pasiva.</p> <p>Kapitály pasivní:</p> <p>Důh u zemské hypoteční banky království Českého na domě č. s. pop. 1 po srážce splacených anuit koncem roku 1881 . . . 2.749 80</p> <p>Resty pasivní:</p> <p>Účty z r. 1881 vykazují pasivních restů . . . 417 24</p> <p>Účty z r. 1881 vykazují pasivních restů . . . 3.167 4</p> <p>Veškerá pasiva . . . 153.295 35</p> <p>Stav čistého jmění . . .</p>				

obecního jmění.)

ventář

a ústavech obce Kladrubské na rok 1881.

Číslo pořádku	Předmět	Jednotlivě		Úhrnem	Poznámání
		zl.	kr.		
	Přeneseno . . .			127.507 30	
1	B. Statek kmenový.				
2	Obecní kovářna č. pop. 12 s dvorkem a kolnou, vyceněna na 1.846				
3	Obecní pastuška č. pop. 13 s dvorkem a kolnou, vyceněna na 1.375				
4	Les č. parc. 1.534 137 hekt. 1.235 čtv. m. Role tak zvané kovářské: 21.748 48				72 násob. kat. výn.
5	č. parc. 278 3 hekt. 525 čtv. m. Role tak zvané pastýřské: 645				" " "
6	č. parc. 279 2 hekt. 1.279 čtv. m. Louka "býkovna": 427				" " "
	č. parc. 749 2 hekt. 312 čtv. m. Suma 144 hekt. 33 arů 51 čtv. m. kmenového jmění, jež majetníci č. s. pop. 23, 27, 36, 46, 47, 57 a 63 od nepamětných časů pro dům a statek svůj užívají. 27.210 93				" " "
	C. Jmění běžné.				
1	Požadavky na dluhách (aktivní resty) a ceněné papíry: 547 25				
2	Účty z roku 1881 vykazují aktivních restů Zásoby materiálů a naturálií: 217 47				
3	Materiální a naturální účet koncem r. 1881 vykazuje 341 19				
4	Náhrady a nábytek dle příloženého výkazu (podrobného d) 647 25				
	Konečná pokladní hotovost z r. 1881 . . . 1.753 16				
	Suma jmění běžného: 156.462 39				
	Veškerá aktiva . . .				
1	II. Pasiva.				
	Kapitály pasivní:				
	Důh u zemské hypoteční banky království Českého na domě č. s. pop. 1 po srážce splacených anuit koncem roku 1881 . . . 2.749 80				
2	Resty pasivní:				
	Účty z r. 1881 vykazují pasivních restů . . . 417 24				
	Účty z r. 1881 vykazují pasivních restů . . . 3.167 4				
	Veškerá pasiva . . . 153.295 35				
	Stav čistého jmění . . .				

Obecní představenstvo v Kladrubech, dne 31. prosince 1881.

Starosta:

(Vzorce
(O rozpočtu obecního ústavu chudýchRoz-
příjmů a vydání obecního ústavu chudých

Číslo pořádké	Příjem	Výsledek		Na-		Obecním		Poznamenání
		zl.	kr.	vrhuje se	zl.	kr.	výborem	
1	Ze základního jmění: a) ze státního dlužního úpisu číslo 14.325 na 500 zl. úrok b) z knihovní pohledávky u Jana Vondry v částce 350 zl. r. m. 5% úrok c) ze vkladu ve Stříbrské spořitelně částkou 167 zl. 55 kr. rak. m. 5% úrok Úhrnem	21	50	46	88	46	88	
2	Z důchodů zákonem určených: a) z dobrovolných veřejných dražeb b) z pokut trestních velikého druhu c) z poplatků: α) za udělení právo domovské a měšťanské β) za udělení povolení k hubbě γ) " " " stavbě Úhrnem	55	50	22	50	15	75	
3	Z příspěvků dobrovolných: a) vybraných každého roku od pp. otců chudých mezi občanstvem b) z oferní pokladničky farního chrámu sv. Havla c) jiné dobrovolné příspěvky Úhrnem	36	35	8	60	15	40	
4	Z náhrad za ošetrování chudých přesporních	50		60	35	60		
5	Z důchodů obecních vložením potřebné částky do prelimináře příspje se	347	87	347	87	347	87	
	Suma všech příjmů	200		200		200		

jakožto příloze k hlavnímu obecnímu rozpočtu.)
počet

v Kladrubech na správní rok 1882.

Číslo pořádké	Vydání	Výsledek		Na-		Obecním		Poznamenání
		zl.	kr.	vrhuje se	zl.	kr.	výborem	
1	Z opatrování chudých, ku práci nepříspěšných	150		150		150		
2	Z opatrování chudých, ku práci zpříspěšných	105	48	110		110		
3	Z opatrování nemocných chudých	95		100		100		
4	Z pohřbů chudých dětí	235	68	255	50	255	50	
5	Z ošetrování chudých	39	25	39	25	39	25	
6	Z ošetrování chudých přesporních	50		50		50		
	Suma všech výdajů	704	75	704	75	704	75	

Obecní představenstvo v Kladrubech dne 8. listopadu 1882.

Starosta:

Václav Čáslavský.

na správní rok 1882 v obci Kladrubské.

Č. pořadí položky	Příjmy	Výsledek zorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	A. Z jmění kmenového.							
	a) Z vlastního obecního jmění.							
1	Z pozemku, a to:							
	z domu č. pop. 1 nájemné za 2 krámy	350						
	z rolí pachtovné dle výkazu	595	60					
2	Ze spravedlnosti čili jurisdikce, a to:	1.597	65					
	z práva vybírání tržního poplatku	215						
	„ mýta	23	47					
3	„ podílu na pachtu honitby							
	z kapitálu ve veřejných fondcích, a to:							
	z 5% státního dlužního úpisu na	42						
	1000 zl. po srážce daně z příjmu							
4	Z kapitálu u soukromých osob, a to:	86	25					
	z 5% jistiny pr. 1.725 zl. od Jana							
	Krále	2.909	97	2.909	97	2.909	97	
	Suma příjmů z vlastního jmění							
	b) Zejmění k jistému účelu věnovaného.							
1	Pro veřejnou nemocnici v obci dle přiloženého podrobného výkazu	1.524	75					
2	Pro nadaci Vojevskou pro schudlé řemeslníky z jistiny 8.000 zl. státních dlužních úpisů 5% úrok po srážce daně z příjmu	336						
	Suma příjmů ze jmění, k jistému účelu věnovaného	1.860	75	1.860	75	1.860	75	
	B. Ze statku obecního.							
1	Od starousedlých za 36 hranic dříví v ceně dominikální a 2 zl. 75 kr.	99						
2	V základě §. 77. příspěvek těchto starousedlých na správu obecního statku dle poměru podílu každé oprávněné živnosti	523	4	422	4	422	4	
	Suma příjmů ze statku obecního	422	4	422	4	422	4	
	C. Ze jmění běžného.							
1	Ze zásob materiálů a naturálií dle letoho průměru	113	74					
2	Z nářadí a nábytku: za starou stříkačku —85 za vybrakovaný nábytek dle výkazu 13-33	98	33					
3	Z pokladní hotovosti koncem roku 1881 předběžně vypočtené na	200						
	Suma příjmů ze jmění běžného	412	7	412	7	412	7	
	Sneseno			5.604	83	5.604	83	

Č. pořadí položky	Příjmy	Výsledek zorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	Přeneseno							
	D. Ze správy obecní.							
1	Za udělení práva měšťanského a domovského dle letoho průměru	150						
2	Z pokut pořádkových dle §. 116. zř. ob.	50						
3	Z náhrad rozličných výloh (právní zastupování, kolky atp.)	175						
	Suma příjmů ze správy obecní	375		375		375		
	E. Ze samostatné působnosti obecní.							
1	Z příspěvků majetníků pozemků na polního hlídače	100						
2	Za staré dříví z obecního mostu	65						
3	Z obecní váhy nájemné	47	65					
4	Ze školného na řemeslnické škole	87	50					
	Suma příjmů ze samostatné působnosti obecní	300	15	300	15	300	15	
	F. Z přenesené působnosti obecní.							
1	Z náhrad za stálé ubytování vojska	864	39					
2	„ „ poskytování příptěží	112	60					
	Suma příjmů z přenesené působnosti obecní	976	99	976	99	976	99	
	Suma řádných příjmů			7.256	97	7.256	97	
	Mimorádný příjem.							
1	Za místní trat ve příčině upravení stavební čáry	365		365		365		
	Suma veškerého příjmu			7.621	97	7.621	97	
	V y d á n í .							
	A. Na jmění kmenové.							
	a) Na vlastního obecní jmění.							
1	Na pozemky, a to:							
	na dům č. pop. 1 potřebné opravy							
	a pojštění 68-45							
	daně a dávky 115-67	184	12					
	na role a luka, potřebné opravy							
	břehů lučních 78-40							
	daně a dávky 95-75	174	15					
2	Na spravedlnosti čili jurisdikce, a to: udržování trhových bud	105						
3	Na kapitálu u soukromých osob: daně z příjmu úrokového i s přírůžkami	5	65					
	Suma výdajů na vlastní jmění obecní	468	92	468	92	468	92	

31

Č. pořádk. řádků	V ý d á n í	Výsledek zorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	Přeneseno			468	92	468	92	
1	b) <i>Ná jmění k jistému účelu věnované.</i> Na veřejnou nemocnici v obci dle příloženého výkazu . . . 1.333-77 Uložení přebytku z příjmu ústavu tohoto vyplývajícího . . . 190-98 Na nadaci Vejrovskou pro 4 chudé řemeslníky á 84 zl. Suma výdajů na jmění, k jistému účelu věnované	1.524	75	1.860	75	1.860	75	
	B. Na statek obecní.	336						
1	Na obecní kovárnu: potřebná oprava, materiál a pojištění daně a dávky	105-60	3-75					
2	Na obecní pastušku: potřebná oprava, materiál a pojištění daně a dávky	35-45	2-90					
3	Na obecní lesy: služné lesnímu hajnému . . . 100— lesní kultura 25— daně a dávky 78-95	109	35					
4	Na pozemky kovářské a pastýřské: oprava břehu u louky "býkovny" s materiálem 37-47 daně a dávky 15-67	53	14					
5	Ekvivalent z obecního statku	17	25					
	Suma výdajů na statek obecní	422	4	422	4	422	4	
	C. Na jmění běžné.	736	49					
1	Na zásoby materiálů a naturálií: Podle předběžného počtu potřebovat se bude během roku stavebních a jiných materiálů za							
2	Na nářadí a nábytek: nová stříkačka s příslušenstvím 500— doplnění nábytku kancelářského 48-50	548	50					
	Suma výdajů na jmění běžné	1.284	99	1.284	99	1.284	99	
1	D. Na správu obecní. Obecnímu starostovi odměna . . . 300— Náhrada hotových výloh obecní starším a výborům 475— Služné úřednictva 1.050— Obecnímu sluhovi 300—	1.925						
	Suma	1.925		4.036	70	4.036	70	

Č. pořádk. řádků	V ý d á n í	Výsledek zorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	Přeneseno			4.036	70	4.036	70	
2	Výlohy pro kancelář: palivo a světlo 75— zákonníky, knihy a časopisy . . . 50— potřeby kancelářské 35— jiné drobné výlohy 12— Suma výdajů na správu obecní	1.925		2.097		2.097		
	E. Na samostatnou působnost.	736						
1	Služné a oděv 2 obecních strážníků	1.636						
2	Správa obecních silnic, cest, míst a mostů dle podrobného výkazu	100						
3	Náklad na hliďáče polního	160						
4	Obecnímu lékaři a porodní bábě	347	85					
5	Příspěvek na uhrazení potřeb ústavu chudých dle zvláštního rozpočtu	45						
6	Na práce inženýrské a znalecké v záležitostech stavebních	336	70					
7	Náklad na udržování řemesl. školy	100						
8	Na obecní knihovnu	3.351	55	3.351	55	3.351	55	
	Suma výdajů na samostatnou působnost obecní	1.035	70					
1	Za stálé ubytování vojska	250						
2	Za poskytnuté přípraze	1.285	70	1.285	70	1.285	70	
	Suma výdajů na přenes. působnost obecní G. Na pasiva obecní.							
1	Zemské hypoteční bance království Českého anuitní splátka	42	51					
2	Témuž ústavu úrok	137	49					
	Suma výdajů na pasiva obecní	180		180		180		
	Suma řádných výdajů			10.950	95	10.950	95	
	Mimořádný výdaj.							
1	Na rozšíření školní budovy o 1 třídu a byt učitelů	852	68					
2	Na stavbu nového kanálu v Růžové ul. Suma mimořádných výdajů	743	50	1.596	18	1.596	18	
	Suma veškerého výdaje			12.547	13	12.547	13	
	porovná-li se se sumou vešker. příjmů vykazuje schodek			7.621	97	7.621	97	
	který vzhledem k tomu, že v tomto roce vykazují se v obci veškerých daní							
	uhraditi se musí 17 1/2 % obecní přírůžkou k těmto daním, která poskytnou obci příjem	27.455	80					
	Vybývajících schodek					4.925	16	
	uhradí se další úsporou v ob. správě							
	Obecní představenstvo v Kladrubech dne 8. listopadu 1881. V á c s l a v Č á s l a v a k ý s t a r o s t a .					4.804	76	
						120	40	

Účet, týkající se příjmů a vydání obce a ústavů
(O výročním)

1	2	3				4				7	8
		Co se přijmou má		Co se vydati má		Rest na konci roku	Poznámání				
		z restů minulého roku	v tomto roce	z restů minulého roku	v tomto roce						
	Rubriky příjmů	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.
1	I. Rádné příjmy.										
2	A. Z jmění kmenového.										
3	a) Z vlastního obecního jmění:										
4	Z pozemku a domu	102	15	786	40	888	55	833	79	54	76
5	Ze spravedlnosti čili jurisdikcí			1.836	10	1.836	10	1.836	10		
6	Úroky z kapitálů veřejných a soukromých	21	56	128	25	149	81	128	25	21	56
7	b) Z jmění k jistému účelu věnovaného	123	71	2.750	75	2.874	46	2.798	14	76	32
8	Pro veřejnou nemocnici v obci dle zvláštního účtu			1.894	58	1.894	58	1.734	78	159	80
9	Pro nadaci Větrovskou pro chudé řemeslníky			336		336		336			
10	B. Ze statku obecního.			2.230	58	2.230	58	2.070	78	159	80
11	Za dříví od starousedlých Titíž doplatek na správu obecního statku dle §. 77. zř. o.			99		99		99			
12	C. Ze jmění běžného.			345	73 1/2	345	73 1/2	345	73 1/2		
13	Ze zásob materiálů a u-tarálií	217	47	121	36	338	83	246	35	92	48
14	Za starou stříkačku a ná-bytek	217	47	233	5	450	52	358	4	92	48
15	D. Ze správy obecní			392	36	392	36	392	36		
16	E. Ze samostatné působ-nosti obecní			347	2	347	2	347	2		
17	F. Z přenesené působnosti obecní			833	27	833	27	833	27		
18	II. Mimořádné příjmy.			1.733	45	1.733	45	1.433	45	300	
19	Zaprotané obecní pozemky podle výkazu										
20	III. Obecní přírázky.			4.062	27	4.268	34	3.918	79	349	55
21	Podle přiloženého výkazu	206	7	4.062	27	4.268	34	3.918	79	349	55
22	Suma veškerých příjmů	547	25	13.027	48 1/2	13.574	73 1/2	12.596	58 1/2	978	15
23	Hotovost v pokladně kon-cem r. 1881										
24	Obnásí vešk. hot. příjem							647	25		
25								13.243	83 1/2		

V Kladrubech dne

Účet obecním)
obecních v Kladrubech za správní rok 1882.

1	2	3		4		5		6	7	8	
		Co se vydati má		Rest na konci roku	Poznámání						
		na resty z min. roku	v tomto roce			dohromady	Vydalo se				
	Rubriky výdajů	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.
1	I. Rádné výdaje.										
2	A. Z jmění kmenového.										
3	a) Z vlastního obecního jmění:										
4	Z pozemků a domů			329	66	329	66	329	66		
5	Ze spravedlnosti čili jurisdikcí z kapitálů soukromých			98	32	98	32	98	32		
6	Z ekvivalentu			5	65	5	65	5	65		
7	b) Z jmění k jistému účelu věnovaného			13	37	13	37	13	37		
8	Na veřejnou nemocnici v obci dle zvláštního účtu			447		447		447			
9	Úrok z nadace Větrovské mezi chudé řemeslníky rozdělen			1.894	58	1.894	58	1.734	78	159	80
10	B. Ze statku obecního.			336		336		336			
11	Z kovářny, pasušky a pří-slusných pozemků			2.230	58	2.230	58	2.070	78	159	80
12	Z obecních lesů			224	35	224	35	224	35		
13	Z ekvivalentu ze statku ob.-bytek			203	13 1/2	203	13 1/2	203	13 1/2		
14	C. Z jmění běžného.			17	25	17	25	17	25		
15	Ze zásob materiálů	243	95	679	33	923	28	765	71	157	57
16	Za novou stříkačku a ná-bytek	243	95	537	39	537	39	537	39		
17	D. Ze správy obecní.			1.216	72	1.460	67	1.303	10	157	57
18	Odměny představenstvu, služné úředníkům a slu-žebníkům			1.925		1.925		1.925			
19	Výlohy kancelářské	25	73	162	4	187	77	187	77		
20	E. Ze samostatné působn.-nosti obecní	25	73	2.087	4	2.112	77	2.112	77		
21	F. Z přenesené působnosti obecní	147	56	3.254	47	3.402	3	3.383	12	18	91
22	II. Mimořádné výdaje.			1.249	55	1.249	55	1.249	55		
23	Starba na rozšíření školy			180		180		180			
24	" nových kanálů			803	48	803	48	501	5	302	43
25	Suma veškerých výdajů			757	33	757	33	613	95	143	38
26	Hotovost v pokl. r. 1882			1.560	81	1.560	81	1.115		445	81
27	Obnásí vešk. hotový příjem	417	24	12.670	90 1/2	13.088	14 1/2	12.306	5 1/2	782	9
28								937	78		
29								13.243	83 1/2		

Vácslav Čáslavský,
obecní starosta.

31. prosince 1882.

(Vzorce)
(O obecním rozpočtu
Společný
příjmů a výdajů spojené obce)

Č. pořádk. řádku	V ý d a j	Výsledek roku pozorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámky
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
1	Z běžného společného jmění: a) z pokladni hotovosti koncem r. 1882 předběžně vypočtené b) z mýta mostního	315 135	27 47	200 135	47 47	335 47	47	
2	Ze správy obecní: a) za udělení domovského práva b) z pokut pořádkových dle §. 116. zř. o. c) z náhrad rozličných výloh	25 15 33	30 50 25	30 35 35		100		
3	Ze samostatné působnosti obecní: a) z příspěvků majetníků pozemků na polního hlídače: α) v obci Dolanech β) " " Habrové b) za staré dříví z obecního mostu c) za půjčování knih z obecní knihovny	65 34 37 7	35 65 15 47	100 25 10		135		
4	Z přenesené působnosti obecní: a) z náhrady potřeb vojsku na pochodu dodaných b) za poskytnuté přípreže Suma Schodek, který se má uhradit Rovná se sumě výdajů Schodek uhradí se od obou obcí dle poměru přímých daní, jichž platí se: v obci Dolanské 9.362 zl. 40 kr. " " Habrovské 3.028 zl. 93 kr.	45 28 635 1.239 1.874	25 60 47 13 60	40 25 65 1.239 1.874		65 65 936 302 1.239	47 47 24 89 13	

Dáno obecním představenstvem

č. 147.
spojených obcí.)
rozpočet
Dolany-Habrová na správní rok 1883.

Č. pořádk. řádku	P ř í j e m	Výsledek roku pozorovacího nebo průměr z posledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Poznámky
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
1	Na movitý inventář: a) na nábytek pro obecní úřad b) hasičské nářadí	27	45	35 315	50	350	50	
2	Na obecní správu: a) obecnímu starostovi, členům představenstva a výboru, onomu roční odměna, těchto náhrada hotových výloh b) potřeby kancelářské	255 37	64	250 40		290		
3	Na samostatnou působnost obecní: a) 2 obecním strážníkům b) správa cest a silnic c) lékaři za ošetřování obec. služebníků d) ústavu chudých na udržení potřeb dle zvláštního rozpočtu e) na polního hlídače f) na obecní knihovnu	350 216 25 148 100 35	47 55 25 30 100 45	350 423 25 185 100 45		1.128	55	
4	Z přenesené působnosti obecní: a) za potřeby vojsku na průchodu dodané b) za poskytnuté přípreže Suma A. Obec Dolanská povinna jest úhradou na niž z jejího rozpočtu vyplývá přebytek který uhradí se 8% obecní přírážkou ke přímým daním. B. Obec Habrovská povinna jest úhradou a z rozpočtu jejího vyplývá schodek úhrn schodku který uhradí se 12 1/2% obecní přírážkou ku přímým daním.	65 39	70 45	70 55		105 1.874	60	

v Dolanech dne 18. listopadu 1882.

Martin Ženíšek,
obecní starosta.

(Vzorce
(O rozpočtu obecního statku jakožto
Roz-
o příjmech a vydáních obecního statku

Číslo pořádkové	Předmět	Výsledek roku po- zorovacího nebo prů- měr z po- sledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Pozname- nání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	Obecní statek tvoří.							
	I. Pastuška číslo pop. 3 i s po- zemky.							Užívá pastýř
	II. Kovárna číslo pop. 12 i s po- zemky.							" kovář
	III. Obecní lesy ve výměře 137 hekt. 1.275 čtv. metrů.							ř lesní hájny
	IV. Pole hájenská č. parc. 33 ve výměře 1 hekt. 625 čtv. metrů.							
	V. Obecní pastviny ve výměře 25 hekt. 217 čtv. metrů.							
	Z tohoto statku plyne do obecní pokladny:							
	A. Příjem.							
1	Od obecního kováře a pastýře pří- spěvek na daň	12	.	12	.	12	.	
2	Nájemné z jedné světnice v obecní kovárně	15	.	15	.	15	.	
3	Za přebytečné dříví a stělvivo z obec- ního lesa	27	50	30	.	30	.	
4	Dávka domkářů za pasení	13	35	13	36	13	35	
5	Příspěvek starousedlých na správu a vydržování obecního statku po- dle §. 77. zř. ob.	172	10	169	60	169	60	
		239	95	239	95	239	95	
	Připadá tedy při 8 celých dílech na 1 díl 21 zl. 20 kr., na polo- vici 10 zl. 60 kr. a na čtvrt dílu 5 zl. 30 kr.							

Místní představenstvo v Dolanech

č. 146.)
příloze hlavního obecního rozpočtu.)
počet
v Dolanech na správní rok 1883 dle §. 77. zř. ob.

Číslo pořádkové	Předmět	Výsledek roku po- zorovacího nebo prů- měr z po- sledních let		Na- vrhuje se obecnímu výboru		Obecním výborem schváleno		Pozname- nání
		zl.	kr.	zl.	kr.	zl.	kr.	
	B. Vydaní.							
1	Všecká daň s přírůžk. a ekvivalent z nemovitostí zde jmenovaných .	127	45	127	45	127	45	
2	Stavební opravy na pastušce a ko- várně a pojištění	35	.	35	.	35	.	
3	Správa cesty do obecního lesa	12	50	12	50	12	50	
4	Náklad na lesní kulturu dle udání znalce	25	.	25	.	25	.	
5	Lesní hájny sloužné v hotovosti . . .	40	.	40	.	40	.	
		239	95	239	95	239	95	

dne 15. listopadu 1882.

Martin Ženíšek,
místní starosta.

Obecní přírážky v r. 1892.*)

Přírážky až včetně do procent:	5	10	15	20	30	40	50	60	70	80	90	100	150	200	300	400	500	600	700	800	900	
	Počet berních obcí, v nichž byly přírážky vybrány hořejším procentem																					
Země	Úhrnný počet berních obcí																					
Čechy	625	1913	1230	1003	1034	482	296	153	95	66	31	32	43	10	11	3	5	1				
	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až
	633	1932	1244	1010	1042	484	297	154	97	67												
Morava	194	570	298	235	325	218	163	83	65	62	28	36	45	8	9	3	6	1	2			1
	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až	až
	207	591	306	242	331	221	168	105	67	29			46	12								
Slezsko		4	9	27	39	79	124	118	60	50	29	19	20	3								

*) Jde tu o přírážky ke 4 výnosovým daním; poněvadž se přírážky nevybíraly vždy ke všem těmto daním stejným procentem, bylo nutno v úhrnném (okresu) uvéstí jen nejnižší a nejvyšší počet obcí.

2

+

**Tabulka počtů českých knihoven, svazků knih, čtenářů a výpůjček v ČSR
v letech 1920, 1924, 1930 a 1935**

Rok	Počet knihoven	Počet Svazků	Počet čtenářů	Počet výpůjček
1920	2 885	1 362 303	241 801	2 511 978
1924	7 694	2 876 555	469 999	7 989 997
1930	9 152	4352 662	533 120	11 274 280
1935	9 292	5 589 671	538 492	12 965 783

Pramen: Veřejné knihovny obecní v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v roce 1924. Výsledky pěstitelské působnosti zákona o veřejných knihovnách obecních. Česká osvěta XXII, 1925, s. 62; Josef Poch, K výročí zákona o veřejných obecních knihovnách, Česká osvěta XXXVI, 1939-1940, s.37