

II. Ze samosprávy politické a zájmové.

O některých starších a novějších projektech rakouských v příčině samosprávy.

Přednáška v »Českém klubu« dne 25. února 1897, sborník »Samospráva«, Praha 1899,

Úvod. I. Idea krajské samosprávy od ústavní osnovy Kroměřížské až do vydání zákona říšského z 5. března 1862: 1. Krajské sněmy v osnově ústavní 1849. Posudek Springerův. 2. Krajská obec v prozatímním zákoně obecním ze 17. března 1849. 3. Poradní výbory v organizačních zásadách, vydaných nejv. kabinetním listem z 31. prosince 1851. 4. Krajské kongregace v Persthalerově »Palingenesis«. — II. Snahy po reformě politické správy a po odstranění dualismu správního až do počátku let osmdesátých. 1. Návrh Goellerichův (1874) a projevy jím vyvolané (Kaiserfeld, Hohenwart, Plener a j.). 2. Vládní dotazník z r. 1881. — III. Návrat k idej samosprávy krajské: 1. Šl. Plener v česk. sněm. 1886. Ryt. Kraus a Matuší na radě říšské 1889. 2. Herkner 1896.

V cyklus přednášek našich nebylo pojata zvláštní vylíčení nynější samosprávy v zemích rakouských. Bylať známost věcí těch u našeho vážného posluchačstva předpokládána. Přednášky měly spíše sloužiti tomu, aby předvedly charakteristické ukázky zřízení cizích, na kterých by se daly dobře poznati rysy samosprávy od naší rozdílné. I bylo ostatně v nejedné z přednášek dosavadních na panující rozdíly poukázáno výslovně. Leč mohla-li známost platných zřízení našich býti předpokládána, není tomu asi rovněž tak v příčině těch rozličných projektů a návrhů, zřízení samosprávného se dotýkajících, které z části před provedením nynějších řádů, z části po jejich zavedení více méně podrobně byly formulovány v osnovách zákonů, v oficiálních nástinech organizačních i v návrzích a programových výkladech praktických politiků a politických spisovatelů. Podati přehled aspoň nejvýznačnějších z těchto pokusů zdálo se býti pořadatelům přítomných přednášek z dvojí příčiny důležitým. Jednak totiž souborný přehled takový vůbec není nikde sestaven, ani v německé literatuře rakouské, a zejména mladší pokolení jen málo má o těch předmětech vědomostí více méně nahodilých. Za druhé pak může snad přehled podobný také přispěti snahám, které se nesou za dalším rozvojem nynější samosprávy naší, podá-li k tomu jistý myšlenkový materiál. Tím větší může býti užitek pokusu takového, bude-li lze ukázati, že jisté základní idey organizační v různých fázích našeho novověkého vývoje znova a znova se

vracejí na svědectví, že idey ty nevyrostly jen z okamžitých časových nálad, nýbrž že přesvědčení o jejich účelnosti a praktické potřebě nepřestává býti živo vlivem poměrů samých.

I.

Abychom snáze pochopili první v řadě projektů, kterými se budeme zabývat, bude dobře si připomenouti, že bylo starobylé české zřízení krájské, jehož dějinný vývoj v posledních letech jeden z mladších badatelů českých zevrubně vypsál, za vzrůstající se absolutní moci panovníků českých postupně zbavováno svého původně stavovskysamosprávného rázu a touž měrou byrokratisováno, tak že již za Marie Terezie staly se úřady krajské, kterých od r. 1751 bylo v Čechách šestnáct, ryze zeměpanskými. Zároveň vzor český byl podkladem organisaci prováděné v jiných zemích rakouských. Krajské úřady, v jejichž čele stáli krajští hejtmané, tvořily první stolicí zeměpanské správy politické a rozhodovací působnost jejich (na rozdíl od pouhé dohlédající) za Josefa II. a císaře Františka I. značně se rozmnožila.

1. Nadešel rok 1848. a s ním první pokus ústavního zřízení pro mocnářství rakouské. V návrhu ústavy, vypracovaném na říšském sněmě Kroměřížském r. 1849, setkáváme se s pokusem učiniti kraje základem nového samosprávného zřízení.

V kapitole návrhu toho, kteráž obírá se základy ústav zemských, tvoří sněmové krajské (§§ 123—129) článek podstatný. Poslanci sněmů krajských měli býti voleni zároveň s poslanci sněmu zemského týmž způsobem a na touž dobu tříletou, a sice měl v zemích, které se skládaly z více krajů, počet krajských poslanců v každém kraji býti dvakrát větší, než počet poslanců sněmovních v tom kraji volených. Podmínky aktivního a passivního práva volebního nebyly sice výslovně určeny, ale ze slov »týmž způsobem« vyplývá, že neměly býti jiné, než při volbě poslanců zemských a rovněž i poslanců do t. zv. lidové komory říšské. Podle toho měl míti aktivné právo volební každý státní občan více než 24letý, nalézal-li se v nezkráceném užívání státoobčanských práv a platil-li jisté minimum přímé daně, kteréž minimum mělo býti ustanoveno v říšském řádu volebním, nikoliv však přes pět zlatých konv. měny. Volitelnost pak nebyla vůbec vázána na žádný census; mělať přináležeti každému rakouskému státnímu občanu, který jest v plném užívání práv občanských, má svého věku aspoň 28 let a řádné bydliště v říši aspoň po jeden rok. Z obdoby navrženého složení lidové komory říšské a zemských sněmů vyplývá tedy,

že ani ve sněmích krajských nemělo platiti žádné zastoupení zájmové. —

Sněmy krajské měly býti svolávány správcem zemským k řádnému zasedání každoročně 15. října do sídla krajské vlády. Mimořádné zasedání mohl svolati krajský náčelník dle uznání anebo na vyzvání jedné třetiny poslanců krajských. Působnost krajů byla pak

A) ústavněpolitická (volba poslance do říšské komory zemí).*)

B) správní, kteráž dá se děliti jednak na povinnou, jednak na fakultativnou.

Povinná (v § 125. vyměřená) zahrnovala: 1. Obecní záležitosti a sice: a) navrhování obecního řádu šetříc říšského zákona obecního, jakož i potvrzování statutů pro jednotlivé obce; b) dohled a kontrolu nad obcemi v příčině hospodaření jménem kmenovým; c) rozhodování o stížnostech ve sporech mezi obcemi nebo mezi členy obecními a představenstvy podle předpisů obecního zákona; d) rozhodování o domovském právu a odepřeném přijetí státního občana ve svazek obecní. Z rozhodnutí krajských sněmů v záležitostech obecních nemělo býti připuštěno nějaké další odvolání. 2. Krajské silnice a jiné krajské prostředky spojovací. 3. Zřízení spořitelů a půjčoven. 4. Opatřování všech záležitostí, které se dotýkají jen obce krajské nebo více okresův jejich.

Fakultativní naznačena byla v ten smysl, že mohla krajskému sněmu, uzná-li se to ve prospěch kraje za nutné, přenechána býti v mezích říšských a zemských zákonův úprava a správa následovních věcí: a) záležitostí vyučovacích a výchovných s právem určovati jazyk vyučovací a jazykové předměty, avšak se stejně spravedlivým zřetelem k jazykům kraje; b) chudinství; c) nemocnice a ústavy humanitní; d) místní nadace dobročinné; e) ústavy ke zvelebení zemědělství.

K úhradě krajských potřeb měl sněm krajský míti právo ukládati přírážky krajské. Správci zemskému vyhrazeno právo za současného vypsání voleb nových rozpustiti sněmy krajské, pokud nebyly zároveň zemskými, neboť v zemích, které samy tvořily jediný kraj, vykonávati měl sněm zemský zároveň úkoly sněmu krajského.

Připomenuto budiž ještě, že při dělení země na kraje, kteréž bylo vyhrazeno říšskému zákonu, mělo se dle § 3. návrhu ústavního přihlížeti k národnosti.

*) Budiž tu na vysvětlenou připomenuto, že dle Kroměřížského návrhu ústavního skládati se měl říšský sněm z komory lidové (Volkskammer), složené ze 360 poslanců přímo volených, a z komory zemí (Laenderkammer), kteráž se měla skládati z poslanců volených od sněmů zemských (po šesti od každého) a od sněmů krajských (po jednom z každého) těch zemí, které zahrnovaly dva neb více krajů.

Krajů právě dotčených mělo býti v Čechách devět, na Moravě čtyři, v Haliči deset, v Tyrolsku s Vorarlbergem tři (Něm. Tyrolsko, Vlašské Tyrolsko, Vorarlberg), v D. Rakousích čtyři, ve Štýrsku dva.

Springer v předmluvě ke protokolům ústavního výboru Kroměřížského, kteréž on tiskem vydal, praví: »Kapitola o krajích, jejich správě a zastoupení, usnešená teprve po dlouhých jednáních, tvoří vůbec nejskvělejší bod («Glanzpunkt») návrhu ústavního. Příkrá centralisace neměla ve výboru žádného přívržence. Přivádětl zároveň shromážděný sněm říšský skoro denně na odiv různorodost jednotlivých korunních zemí a potřebu, aby se jí v zákonodárství šetřilo. Byli však mezi odpůrci centralisace mnozí, kteří bojovali proti centralisaci říšské, jen aby ji měrou stupňovanou přenesli na provincie a sněmy. Těmto záměrům dána byla závora zřízením krajů ve větších provinciích a tím, že krajské správy a krajská zastupitelstva byla nadána důležitými právy. Kdyby byl návrh ústavní vstoupil v život, byly by nepochybně sněmy krajské brzy hrály velikou úlohu a bývaly by nápomocny říšské vládě a říšskému sněmu proti politickým přehmatům sněmů.«

Ta slova charakterisují dosti řízně politický význam, který tu byl přisouzen krajským sněmům. I může býti pokládán za správný úsudek, že by toto zřízení krajské bylo sice na prospěch bývalo menšinám národním, ale že by bylo sloužilo zároveň za prostředek k oslabení jednotnosti a moci zemí a sněmů zemských.

2. Sněm Kroměřížský byl, jak známo, rozehlán a 4. března 1849 vydána oktroyovaná ústava, ve kteréž není více žádných organisačních ustanovení o sněmích krajských — a jenom se přislubuje, že bude vydán zvláštní zákon o obcích okresních a krajských.

Slíbená ustanovení tato přinesl prozatímný zákon obecní ze dne 17. března 1849 (č. 170 ř. z.). Tento zákon lišil obec místní, okresní a krajskou, jež měly býti spravovány volenými výbory, kteréž zase měly ze svého středu voliti starosty. Okresní obec měla se skládati ze všech místních obcí okresu politického; výbor okresní měl býti volen vždy na tři léta ode všech k tomu účelu do sídla okresního hejtmanem okresním svolaných výborův obecních z jejich středu. Čítati měl nejméně dvanáct a nejvýše třicet členů. Působnost okresního výboru měla se vztahovati, dle obdoby t. zv. přirozené působnosti obecní, na všechny záležitosti, které se dotýkají zájmů celého okresu nebo více k němu přináležejících obcí v mezích jejich přirozené působnosti; mimo to měl voliti důvěrníky ke zkoumání listin konskripčních i do komisí odvodních a podávati okresnímu hejtmanu vyžádané od něho návrhy a dobrá

zdání. Starosta měl oznamovati usnešení výboru okresnímu hejtmanu, kterémuž náleželo vydati potřebná nařízení obcím. Scházeti měl se výbor okresní zpravidla jen dvakrát do roka, na jaře a na podzim, ve schůzích veřejných, kterým okresní hejtman bez práva hlasovacího měl obcovati. Odvolání z nařízení výboru okresního mělo jíti k výboru krajskému, z jehož usnešení nebylo další stížnosti, jestliže rozhodnutí v odpor vzaté potvrdil.

Soubor všech okresních obcí v kraji tvoří obec krajskou, jejíž výbor se skládá nejméně ze 24 a nejvýše ze 60 členův od výborů okresních z jejich středu na tři léta zvolených, tak aby každý okres volil aspoň jednoho. Působnost krajského výboru zahrnuje správu všech záležitostí, jež se týkají kraje celého nebo více jeho okresů anebo věcí takových, které mu budou výslovně vyhrazeny; rozhodování v druhé stolici o stížnostech z usnesení obecních neb okresních výborů učiněných v oboru vlastní působnosti; dozor k řádné správě kmenového jmění obcí místních; rozhodování v případech, když obecní starosta zastaví usnešení obecního výboru proto, že se zájmům obecním příčí; konečně iniciativné podávání návrhů v záležitostech zájmů krajských, jakož i dobrých zdání od krajského presidenta neb místopředsedy vyžádaných. Usnesení oznamuje starosta krajskému presidentu, aby na základě jejich vydal potřebná nařízení výborům okresním neb obecním. Krajský výbor shromážděje se dvakrát do roka k řádným shromážděním, kteráž nemají zpravidla déle potrvati než čtrnácte dní. Den sestoupení ustanovuje místopředseda, s jehož svolením toliko mohou býti konána i shromáždění mimořádná. Vládu při shromážděních zastupuje krajský president nebo od něho ustanovený komisař.

Z toho jest viděti, že samosprávná působnost dotčených právě vyšších obcí, okresních i krajských, neměla se vztahovati na záležitosti správy státní, ani ve svém oboru pak neměly míti vlastního výkonného orgánu pro běžné záležitosti, nýbrž o usneseních jejich měl orgány nižších obcí uvědomovati a příslušná nařízení výkonná vydávati úřad zeměpanský.

Tyto obce vyššího druhu nevstoupily ovšem v život; byloť výnosem ministeria vnitra z 29. října 1849 (č. 440 ř. z.) provedení zatímného zřízení obecního zastaveno.

3. V zásadách pro organická zařízení v korunních zemích císařství rakouského, uveřejněných zároveň s nejvyšším kabinetním listem z 31. prosince 1851 (čís. 4 ř. z. z r. 1852), kterými vane ostrý duch byrokratické úpravy, není o vyšších obcích více řeči. Obec místní nedala se ovšem odstraniti, leč i v příčině její mělo vládě býti vyhrazeno potvrzování, dle okolností i jmenování obecních představenstev, ano, kde by se

potřebným býti ukázalo, i potvrzování obecních úředníků vyšších kategorií. Jenom na konci se ustanovuje s jakýmsi napodobením vzoru francouzského, že mají krajským úřadům a místodržitelstvím dáni býti k ruce p o r a d n í v ý b o r o v é z dědičné šlechty statky držící, z velkého a malého statkářstva a z průmyslu. Ukáže-li se potřeba, mohou i jiní činitelé do nich býti přibráni. Předměty a obor působnosti těchto výborů mají býti přesně vymezeny. Při okresních úřadech zeměpanských měli představení obcí a majitelé velkých statků ze svazků obecních vyloučených nebo jich zástupcové ke schůzkám (Zusammentretungen) v záležitostech jejich občas býti svoláváni. Tedy také v jakémisi úkolu pouze poradním a informačním.

4. Tou dobou, když v jednotlivých zemích zvláštní komise pracovaly o osnovách nového zřízení obecního, připravován byl do tisku anonymní »Pamětní spis o správních reformách v Rakousku« pod titulem »Palingenesis«, který náleží v nových dějinách rakouských k nejzajímavějším a při tom nejzevrubněji propracovaným návrhům celého veřejnoprávního zřízení. Pisatelem spisu toho, r. 1860 vydaného, byl duchaplný Jan Perthaler, narozený r. 1816 v Olangu v Tyrolsku, který té doby byl státním zástupcem ve Vídni a zároveň oficiálním stylistou vlády Schmerlingovy. On dle svědectví samého Schmerlinga byl z hlavních účastníků při sestrojení ústavy únorové r. 1861, z jeho pera také vyšla trůnní řeč tehdejší.

Spis »Palingenesis« obsahuje úplný program celého zřízení veřejnoprávního, v nejednom směru zajímavý. V něm zahrnut jest podrobný projekt zřízení jak správního, tak soudnického. V příčině soudnictví již vřele se přimlouvá za ústnost a veřejnost jednání. V příčině správy pak snaží se rozřešiti úkol, kterak by se odklidilo zbytečné hromadění písemností, složitost a průtahy u vyřizování, veliké roztržité odpovědnosti a přílišné specialisování — zkrátka nemilosrdně doráží na všechny ty výstřednosti byrokratického ducha, kterými té doby oplývalo správní zřízení v Rakousku a chce je vyhostiti dokonale. V tomto smyslu rozvrhuje obraz správního zřízení, ve kterém tvoří s jedné strany pevnou kostru zeměpanské úřady v trojím stupni: ministeria, zemské úřady politické a krajské, s druhé strany pak obce místní s přesně vymezenými a na místní zájmy obmezeným oborem samosprávy, pak obec zemská, které politický charakter osobitý přisouditi nechtěl, a jen po případě mezi oběma obcemi. Z působnosti všech těchto obcí chce míti vše vyloučeno, co by v obor státní správy připadalo — za to navrhuje, aby všeliká zeměpanská správa okresní i krajská (však jen správa politická, nikoliv soudnictví a správa financí) nebyla obstarávána úředníky

z povolání, nýbrž skrze osoby z majetných a vzdělaných tříd vybrané, korunou jmenované, které by pod přísahou vykonávaly svůj úřad jako čestný a sice tak, že by pod řízením a vedením krajských hejtmanů všeliké záležitosti státní správy vyřizovaly buď v krajských nebo okresních hromadách anebo, pokud jde o podřízenější záležitosti, i jednotlivě. Jim by zkrátka v mezích kraje připadlo vše, co není výslovně přiřčeno samosprávě obecní po případě i okresní, neboť Perthaler obce okresní nepokládá za nutný článek celého toho organismu, nýbrž zůstaviti chce uznání sněmů, je-li jich vůbec v té které zemi potřebí a mají-li tedy vůbec býti zřízeny. Vedle toho měl by tudíž trvati jen zvláštní organismus zeměpanských úřadů soudních a finančních.

O správě politické vyslovuje svůj plán povšechně takto: »Pro všeliké větve organisace správy státní vytvářil by se organismus úřadů následovně: Nejvyšší stupeň by tvořila ministeria, totiž ministerium vnitra a ministeria pro zájmy hmotné a duchovní; ve druhé řadě místodržitelé; v třetí krajští hejtmané. Hned tu spěcháme připomenouti, že jako třetí a poslední státní orgán pro běžnou správu nepředstavujeme si, když o hejtmanech krajských mluvíme, zároveň krajské úřady v nynějším smyslu. Jak tomu rozumíme, hned naznačíme. Krajský hejtman jest vůdcem, jest ochráncem, u něhož každý sobě může stěžovati, kdo má za to, že mu bylo ublíženo. Běžné záležitosti správní ale obstarává kongregace krajská; ona však není úřadem obecním (t. j. není zastupitelstvem hospodářských zájmů kraje), nýbrž státním úřadem; členové nebudtež voleni jako členové zastupitelstva zemského, okresního a obecního, nýbrž jmenováni, jako angličtí soudci míroví; oni budtež vskutku asi tím, čím jsou míroví soudcové angličtí, avšak nebudtež tak nazýváni, poněvadž název soudce mírového u nás vždy vyvolává nesprávný vedlejší pojem o soudcovském úkolu nějakém.« — Jak dále sám naznačuje, přeje si, aby spíše bylo pomýšleno na obdobu uherského komitátního zřízení, se kterýmž tu jsou sice jisté společné rysy, ovšem ale s důležitými odchylkami, k nimž zase daly vzor útvary hrabského selfgovernmentu anglického.

Rozdíl ty by spočívaly v tom: 1. Že by přístup k hodnosti člena krajské kongregace nebyl vázán na vlastnost šlechtickou; ke kvalifikaci má býti žádána: usedlost v kraji, nemovitý majetek a určitý stupeň vzdělání; 2. že by povolání k úřadu tomu dalo se jmenováním se strany koruny, kteréž by povolaného vázalo k osobní službě, vylučující zastupování skrze správce a jiné zmocněnce; 3. že by všeliké výkony soudnické z působnosti krajských kongregací byly vyloučeny. Svě mínění o důležitosti, kterou příkládá takovému účastenství vzdělaných tříd obyvatelstva při výko-

nech veřejné správy státní, vyslovuje Perthaler takto: »Ve vzdalování se osobní účasti v denních záležitostech veřejné správy spočívá nejhlubší příčina naší bídy a státnického bankrotu. Všeobecné zhoršení začíná na pevnině od té chvíle, kdy počalo se utvrzovati mínění, že i zdatný a vlastenecký muž své povinnosti vyhověl a ze všeho jiného spolukonání státoobčanských povinností se vykoupil, zaplatil-li daň a odevzdal-li při nějaké té volbě svůj hlas. Krajská kongregace jest půdou, kde může vliv býti vykonáván, aniž jsme se stali úředníkem; list majestátní (t. j. jmenovací) poskytuje určitě vymezenou moc v denních záležitostech životních; on budiž cílem ctižádosti. Avšak, jak řečeno, nikoliv jako dekorace pro osoby urozené, aniž jako věc chlouby pro bohatce, nýbrž jako čestný rub mince, jejíž líc má za nadpis výkon povinnosti nikoliv snadné.«

Novému tomu organismu měly připadnouti všechny správní záležitosti obstarávané tehdy od smíšených okresních úřadů, zejména zemědělství, živností a tržby se týkající, udržování silnic, mostů a vodních zařízení; zachování a zjednání pokoje a pořádku při živelních událostech, nepokojích a výtržnostech; chudinství; opatření na odvrát a zmírnění nouze v dobách obecných nehod; zatímná pomoc při násilném porušení držby; spolupůsobení při odvodu, příprěznicství, opatření a ubytování vojska; povolování veřejných dražeb a dohled při nich; dozor ke školám a vychovacím ústavům; policie cizinecká, zdravotní, mravnostní, cestní, obecní, tržní, polní, lesní a honební.

Příslušné výkony — až na ty, jež by výslovně byly vyhrazeny krajské hromadě — měly připadnouti jednak hromadám okresním, jednak rozhodovací moci jednotlivých členů kongregace. Nic prý v těch oborech není, co by jim nemohlo býti svěřeno. »Zeměpán a celý stát má ovšem zájem na tom, aby všechny tyto záležitosti byly obstarány jak nejspokojivěji, ale kterak, jakými prostředky se toho účelu dosáhne, to ani nemá politické příchuti; jsouť záležitosti ty zajisté velmi důležité a mají vliv na běh života lidského, ale jestliže se bude o nich jak možná málo psáti, za to rychle a dle zákona, kdež pak zákonů není, podle vnuknutí zdravého rozumu rozhodovati, může to v očích usedlíků okresních působiti jen uspokojení a všeobecnému zájmu jest tím holým uspokojením již poslouženo.«

Krajské hromadě má pak pod řízením krajského hejtmana, v jehož ruce výhradně má spočívati exekutiva, příslušet rozhodování (nikoliv pouze poradní hlas) v záležitostech výslovně vyhrazených a pak dozor nad výkony okresních hromad a jednotlivě úřadujících členů kongregace.

Velmi zajímavým způsobem vyslovuje se Perthaler o tom, proč by nebylo radno spokojiti se jen s okresními kongregacemi. »Podřízená funkce

okresních hromad jest nutna proto, poněvadž je kraj tuze veliký, než aby byly možny příliš časté hromady krajské. Jinak by ale zase okresní kongregace bez nadřizeného spojení v kongregaci krajské nemohla vyhověti, protože by se okresním kongregacím nedostávalo pádnější authority, jakou mívají větší sborové, protože by dále výkonná moc v tom případě musila býti svěřena okresním hejtmanům, kteréž by bylo třeba dosaditi, a desetkrát četnějším okresním hejtmanům nemohlo by se dostatí onoho vynikajícího společenského postavení, jakéhož přece ve sboru notáblů míti musejí, nemá-li jejich působnost býti ochromena.«

Laskaví posluchači, kteří obeznámeni byli zevrubněji v jedné z přednášek předcházejících se zařízeními hrabské samosprávy anglické a s výkony soudců mírových, zajisté již znamenali, jak tu měly napodobení dojíti tamní vzory. Příbuznost krajské hromady, okresní hromady a výkonu jednotlivě úřadujících členův kongregace s kvartálními a divisionálními sezeními a s funkcemi jednotlivě úřadujících soudců mírových, i samo označení celku souborným názvem kongregace (obdobným s »komisí mírovou«) — to vše je tu tak zjevné a zrovna do očí bijící, že není třeba šířiti slov. I to přidělení exekutivy krajskému hejtmanu (zde ovšem zeměpanskému úředníku v přesném slova smyslu) obsahuje jistou, třeba ne plnou obdobu výkonné působnosti sheriffovy. Vzory Perthalerova selfgovernmentu notáblů, jak bychom zachycením nahodilého jeho výroku věc mohli nazvati, jsou tedy na snadě.

Když Perthaler spis svůj vydal, nebyl blouznivým mladíkem. Bylo to dvě léta před smrtí, která ho předčasně ve věku 46 let schválila. A přece jest nápadným optimismus, s jakým v možnost takového plánu věřil. Bylo-liž dobře možno vštěpiti takovou soustavu samosprávnou zemi, jejíž občanstvo zámožnější vůbec před tím nemělo účasti ve výkonech správy veřejné, a to soustavu samosprávy, jejíž spolehlivý chod vyžaduje lidi naplněné mocným zájmem pro věci veřejné, názory zakořeněnými oživovaným, a při tom zámožné, denní péče o chléb zbavené, aby měli dosti volného času ke každodenní pravidelné a bezplatné službě veřejné?

To zůstává zajímavou záhadou. Snad může býti aspoň poněkud klíčem k ní snaha v poměrech tehdejších vysvětlitelná, aby byla správa veřejná pro finance státní jak možná lacinou. Snad také s druhé strany optimismus, který ještě nebyl otřesen pravdou světa potom ze spisů Gneistových lépe známou, že již té doby v anglickém selfgovernmentu hrabském přibývání úkolů správy veřejné ukazovalo nedostatečnost staré soustavy a již nové tvary samosprávy, s usnášejícími se zastupitelstvy a s úředníky běžný výkon obstarávajícími, pro zvláštní úkoly veřejné správy tam z části byly

v působnosti a z části zrovna se vyvíjely. Buď jak buď, pamětihodným zůstane ten projekt už tím, že jeho původcem byl jeden ze spolutvůrců únorovky.

Není mi té chvíle povědomo, zdali a do které míry Perthaler ještě mohl vykonávat a vykonával nějaký vliv v přípravách k zákonu z 5. března 1862, jímž vytčeny byly základní zásady o zřízení obecním dosud platném. Padloť to vše již krátce před jeho příliš rannou smrt. Jeho myšlenky o krajských kongregacích aspoň do jista na zákon dotčený vlivu neměly. Článek XVIII. zákona z 5. března 1862 sice dopustil, aby zemským zákonem bylo vloženo mezi zastupitelstvo obecní a zemský sněm zastupitelstvo okresní, župní neb krajské a vytkl též hlavní zásady o složení a působnosti jejich. Ale i zastupitelstva krajská, rovněž jako jejich výbory i starostové, byla by zůstala článkem té organizace a toho způsobu samosprávy, jež celým zákonem tím byla vytvořena. A ten nepřihlížel jí žádnou účast rozhodovací v záležitostech správy státní formálně za takové uznaných, byť se i zapřítí nedalo, že mnoho z toho, co bylo vřaděno do t. zv. vlastní č. samostatné působnosti obecní, v čně přesahuje meze lokální hospodářské správy. Rovněž nedána orgánům nově utvořeným žádná exekutiva. Naproti tomu měly býti krajské kongregace Perthalerovy orgány správy státní, zeměpanské.

Zákon z 5. března 1862 založil právě onu dvojitou správu vzájemných pojitků postrádající, kteráž nedávno ještě slovy ministrpresidenta Badeniho byla charakterisována přirovnáním »o dvojí koleji«. V intenci zákona spočívalo jistě, aby obvody okresních zastupitelstev a obvody politických úřadů první stolice byly totožny, jak již v jedné z minulých přednášek bylo vytčeno. Avšak na tom základě povstala pouze okresní zastupitelstva v Haliči, kdežto v Čechách rozhodně bylo setrváno na původním jejich ohraničení, kteréž jest provedeno dle hranic soudních okresů, a na témž základě byla upravena okresní zastupitelstva i ve Štýrsku. Vůbec pak jen v těchto třech zemích provedena byla zastupitelstva okresní, ve třech jiných — Slezsku, Tyrolsku a Bukovině — ač příslušné zákony byly vydány, ku provedení jich nedošlo, na Moravě pak všecko úsilí českých poslanců sněmovních, kteří příslušný návrh rok co rok opětovali, rozbilo se o odpor většiny.

Neslušelo by nikterak podceňovati veliký význam, který měla okresní zastupitelstva v Čechách na vzruch politického života a politického uvědomění lidu i na rozvoj mnohých obecně důležitých zařízení — ale trvání dvojího, přísně od sebe odděleného organismu správního — zeměpanského a samosprávného — kteréž jest skutečnou specialitou rakouskou a při kte-

rémž si živly samosprávné neustávají stěžovati na nedostatek exekutivy — záhy zavdalo podněty k důvodné kritice.

Idea samosprávy krajské, ač země měly možnost ji uskutečniti v mezích právě uvedených, zapadla jaksí v zapomenutí a to tím spíše, poněvadž i v zeměpanské správě krajské zřízení bylo opuštěno. Ještě sice r. 1865 poslal hr. Belcredi sněmům k posouzení osnovu krajského zřízení, při kterém mělo v ohraničení obvodů krajských jak možná šetřeno býti hranic národnostních, a sněm český mu přisvědčil — však při reorganizaci správy politické roku 1868 zbylo z celé idey krajské jen utvoření dohledacích okršků, zahrnujících vždy několik okresních hejtmanství. Takto v oboru politické správy zřízení krajské, v Čechách staleté, vzalo přece jen za své. Zajisté jestli kde, tak ve zřízení veřejněprávním nemá nějaká věc nárok na ušetření a zachování jen proto, že jest historickou. Vždy dlužno bude čerpati rozhodující slovo o zachování a ušetření nějaké historické instituce z těch cílů, které si každá doba klásti musí. Náš věk viděl bořit a chutě bořil tak mnoho historických institucí, jejichž odstranění mu znamenalo i pokrok opravdový. Ale těžko jest za to míti, že odstranění krajského zřízení v zemi, která byla historickou vlastí jeho, bylo odůvodněno požadavkům pokroku správních zřízení. Jen přecenění, živostí zápasu o novou věc vysvětlitelné, mohlo se domnívati, že vtáhl k nám moderní stát teprve zavedením parlamentárních forem, ústavností. On vtáhl k nám tím, co jest důležitější, formami správy veřejné, a těmi úkoly, jimž ony byly povolány sloužiti. Cena každé ústavy závisí na tom, do jaké míry zabezpečuje dobrou správu. S možností dobré správy stojí a padá každá konkrétní forma státní. A tu aspoň nebylo lze zapřítí, že nové formy správy vnikly k nám a upevnily se na kmeni zřízení krajského. V zemičkách, jež snadný přehled ze středu svého dopouštěly, mohlo úplně dostačiti utvoření menších správních obvodů bezprostředně podřízených zemské instanci; uvidíme, jak záhy se poznalo, že zrušení krajských obvodů v zemích rozsáhlých prospěchům správy nesvědčilo. V tom směru bylo by zajisté správně bývalo ponechati zemskému zákonodárství jistou příslušnost organizační podle zvláštních potřeb a poměrů země i pokud jde o zeměpanské úřady. Žádný státoprávní nebo jen autonomistický záslusk nemusel tu býti předpokládán, nýbrž ryze věcný zájem toho vyžadoval. Vyslovila ovšem ústava, že radě říšské přísluší pouze »zákonodárství o základech (Grundzüge) organisace soudních a správních úřadů«, ale z motivů, jež rozhodly o konečném znění toho odstavce po neshodě, jež v příčině jeho byla vzešla mezi sněmovnou poslaneckou a panskou, vysvítá, že nebylo tu myšleno na rozdělení kompetence mezi říšskou radou a sněmy, nýbrž pouze

na detailní provedení »základů« říšským zákonodárstvím stanovených skrze nařizovací moc vládní.

Přece však, když plně připustíme chybu právě naznačenou, nemohli bychom s druhé strany právem nějakým činiti zákonu z 19. května 1868 výtku jinou, někdy také slyšenou, jakoby tento zákon na nezprostředkovaném dualismu správy zeměpanské a samosprávy měl vinu. Tento dualismus byl založen zákonem z 5. března 1862, o němž později sami spoluvtvůrcové jeho z tábora liberálního doznali, že běželo při něm mnohem více o garancie proti přehmatům zeměpanské byrokracie nežli o kladné garancie dobré správy, mnohem více o a u t o n o m n o s t svazků komunálních nežli o účelnou s a m o s p r á v u. Buď jak buď, pochopujeme, že bylo po r. 1862 účtovat s hotovou skutečností a že nejbližší doba musela se zabývatí především zpytováním, jak ústrojí utvořené se osvědčuje. To určuje pro nejbližší léta obsah projektů o reformách správního zřízení.

II.

Až do druhé polovice let osmdesátých vycházejí podněty opravných návrhů pouze z těch povážlivostí, které vyplývají z uvedené již dvojitosti správy veřejné, z vad ve vykonávání některých agend obecní správě přikázaných i v samé t. zv. působnosti samostatné, zejména ale ve vykonávání policie místní, pak z rostoucího přetížení obcí v oboru t. zv. působnosti přenešené. Zvláště arci se obíraly záhy neblaze pocíťovaným nedostatkem exekutivy, který úspěšnost samosprávy ochromoval. V souvislosti s tím objevují se též stesky na přetížení zeměpanských úřadů politických, hejtmanství vůbec a ve velikých zemích i místodržitelství.

1. Z takových úvah — abych aspoň některých skutečností se dotkl — vyšel roku 1874 návrh poslance G o e l l e r i c h a ve sněmovně poslanecké, aby byla dosazena zvláštní komise k poradě o reformě politické správy. Navrhovatel, který nikterak nenáležel k vedoucím hlavám parlamentu, zásadně se nevzpíral dvojitosti naší správy veřejné, jenom, hledě ke sporům kompetenčním často vznikajícím, přál si přesného ohraničení obou těch oborův působnosti, vytýkal nedostatek exekutivy v samosprávě, přetížení politických úřadů první stolice a vzmáhajícího se ducha byrokratického v politické správě vůbec i namnoze v samosprávě, zejména při zemských výborech. Zatím co výbor sněmovní, k poradě o návrhu Goellerichově dosazený, zabýval se otázkami správní reformy, byly z podnětu toho i ve veřejnosti probírány příslušné otázky. Tak na př. z prvních dob ústavnosti známý štýrský autonomista B l a g a t i n š e k v o n K a i s e r-

feld r. 1875 v řadě studií v »N. fr. Presse« uveřejněných doporučoval, aby obce byly podřízeny v příčině místní policie přímé dohlídce státních úřadů, i aby zastupitelstva a samostatné výbory samosprávné (jako jsou na př. silničné na Moravě) převedeny byly v těsnější souvislost se správou zeměpanskou, i aby za tím účelem byly utvořeny menší okresy zeměpanské správy politické. Teprve v listopadu r. 1876, když veřejné mínění měrou nejvyšší bylo upoutáno záležitostmi zahraničními, dostala se ve sněmovně poslanecké na denní pořádek zpráva komise o návrhu Goellerichově, jež se končila následujícím návrhem resolučním:

»Jelikož osobní stav c. k. hejtmanství okresních, následkem agend jejich namnoze rozmnožených, již sotva dostačuje, aby zmohl výkony jim nyní již dle platných zákonů příslušející;

jelikož namnoze a právem se nařiká na nedostatečnou péči o bezpečnost osobní a majetkovou i na chatrné provádění trvajících zákonův, avšak žádoucí ingerence politických úřadů správních na obor tento, zvláště při větších správních okresích více soudních okresů zahrnujících, dosíci se dá pouze přiměřeným rozdělením politických správních orgánů v okresích bez rozmnožení jich v sídle okresních hejtmanství;

jelikož by takovým zařízením zároveň i sněmům dostalo se možnosti, aby provedly změny zřízení obecního do jejich zákonodárné příslušnosti spadající, pomocí kterých by nečiníc újmy autonomii obecní potřebám zemí v tom směru se vyhovělo, aby mohly státní orgány, příště obcím blíže položené, o bezpečnost osobní a majetkovou pečovat i účinněji na zachování platných zákonů skrze obce působiti, i aby možnou byla učiněna změna kompetence při jistých agendách místní policie a instančního chodu při těch záležitostech:

vyzývá se vláda, aby řídíc se právě uvedenými úvahami k ústavnímu vyřízení podala vhodné předlohy k doplnění zákona z 19. května 1868.«

Právem naznačil jeden z tehdejších řečníků sněmovny poslanecké skrovný tento výsledek vzrušujícího náběhu známým latinským veršem: »Parturiunt montes, nascetur ridiculus mus.« Ale přes to má chudičký ten návrh své významné místo v rakouských dějinách parlamentárních. Dalť podnět k veliké několikadenní debatě, v níž výkvět tehdejší sněmovny poslanecké se účastnil. Jmenujeme jen jména: Giskra, Herbst, Plener, Scharschmid, Waldert, Hohenwart, Grocholski, Dunajewski, k nimž připojilo se ještě několik poslanců jiných a se stolice vládní pak sv. p. Lasser, tehdejší ministr vnitra, jemuž byla oporou dlouholetá zkušenost ve správě veřejné. Trefněji, než se v první chvíli zdáti mohlo, označil jeden z řečníků onu debatu za »a n k e t u«; stalť se jí teprv rozhodně, když nakonec

nebyl přijat ani návrh komise aniž který ze změnovacích návrhů a tedy zna-
lecké projevy v debatě učiněné vskutku pouze vnitřní věcnou váhou svou
mohly nějaký vliv vykonati.

Aby vylíčení charakteristických projevů debaty právě řečené příliš se
nerozvleklo, pomínu sporů v ní vedených o mezích zákonodárné příslu-
nosti sněmů a rady říšské v záležitostech těchto a obmezím se na věcný
obsah organizačních návrhů. Nemístno nebude hned předem připomenouti,
že o nějaké přešnutí kompetencí správních v tom směru snad, aby obor
působnosti samosprávných orgánů trvajících byl na účet dosavadní země-
panské správy rozšířen, nezasazoval se nikdo, kdežto s druhé strany arci
nescházelo přímlovčích myšlénce, aby obcím slabým přenesená působnost
byla odejmuta a politickým úřadům přikázána, nebo aby aspoň učiněn
byl rozdíl mezi většími (městskými) a ostatními co do rozsahu správní
pravomoci. Tím více ale v popředí stoupla přání po přenešení jistých
agend na orgány zeměpanských a samosprávných živelů
složené. Tento směr názorů projevených nachází své vysvětlení netoliko
v poznání panujících nedostatků, nýbrž i ve vlivu, kterým působil pruský
řád krajský málo let před tím vydaný. V tom duchu předem již svob. pán
Zschock přimlouval se za to, aby byly zřízeny zeměpanské správní
okresy, jimž by se svěčila místní policie obcím dosud přikázaná, větší
část působnosti nynějších politických úřadů, vybírání daní, správa školská,
chudinství, časem snad i vedení matrik a záležitosti notářské. Volené
zastupitelstvo by se usnášelo o potřebách okresu, výbor od něho zvolený
měl by účast na exekutivě, ale v čele toho celého ústrojí stál by úřadník
kvalifikovaný, odpovědný okresu ve všech záležitostech, o nichž se zastu-
pitelstvo samo může usnésti, státu odpovědný za provádění zákonů. Města
mohla by míti postavení výjimečné, tak že by podržela místní policii,
městům větším by ale vůbec přenechati se mohla celá agenda politické
správy. I zemským úřadům zeměpanským přidán by měl býti živel laický.
Politické agendy, jež by dotčeným orgánům první instance nebyly svěřeny,
přešly by na krajské úřady, mohly by jim připadnouti i výkony ve správě
ním soudnictví. Kromě toho by náčelníkům krajských úřadů náleželo
dozorem a poučováním působiti na úřady okresní.

Mnohem rázovitěji přišly však příbuzné názory k platnosti ve znamenité
řeči hr. Hohenwarta, který sice přiznal, že obec není způsobilou nále-
žitě vyplniti úkoly jí zákonem přikázané, jakož se vůbec ještě v žádném
státě nepovedlo založiti samosprávu na obec místní, avšak nechtěl z toho
vyvozovati, že by měl převeden býti ten obor působnosti, který místní
obec zmocí nemůže, na zeměpanské orgány. Sluší spíše na místo, v orga-

nismu politickém obcím vytčené, postavití z působilejší nositele samosprávy. Hledě předem k podstatě samosprávy samé rozvinul hr. Hohenwart názory své slovy, které západoevropské pojmy »samosprávy« stává proti pojům autonomie obcí, jak se jeví v zákoně z roku 1862 a dlouho naše představy o samosprávě určovala. Právil mimo jiné: »Musíme svou novou organisaci založiti na dobře promyšlený systém samosprávy, kteráž jediná jest způsobílou právní smysl obyvatelstva povznésti a přesvědčení o nezbytnosti pevného řádu právního v massách rozšířiti. Správa musí dále k tomu býti povznešena, aby sama sobě byla účelem. Nesmí býti pouhou služkou politiky; její vlastní předúležité účely musí jí vždy státi na prvém místě.« Jda dále naznačil pak vodící myšlénku celé své opravní osnovy těmito slovy: »Při tom bude především nutno vycházeti ze zásady, že všechna politická správa je výron státní moci, že jest zrovna tak právem vlády jako její povinností a že se vláda v té příčině ze zodpovědnosti nikterak vyzouti nemůže. Lišiti v agendách politické správy, jak se stal pokus v neblahém zákoně z 5. března 1862 formulováním samostatného a přenešeného oboru působnosti obecní, jest vědecky nepřípustno a jak zkušenost ukázala i prakticky zavržitelno. Všelická činnost samosprávných orgánů v obrazech politické správy může býti jen činností od státu jim svěřenou. Protože jsme té zásady nešetřili, proto nezbytně se potkal náš pokus samosprávy s nezdarem. Přidržíme-li se jí však a důsledností jejích, pak bude lze vykázati samosprávě i nejširší působíště, poněvadž v právu a povinnosti vlády, všude zasahovati, spočívá úplně dostatečný korrekтив. Půjde tedy o to sestrojiti politické úřady tak, aby v nich měla působíště přiměřené zrovna tak samospráva jako státní dozor nad ní.« S hlediště toho na věc patře a maje na zřeteli vady zřízení správního, spočívajícího na zákonech z 5. března 1862 a 19. května 1868,*) přimlouval se hr. Hohenwart především za změnu v trvání obou zemských úřadů, jak je nyní máme v zemském výboru a místodržitelství, »ze kterých toto státní autoritu způsobem zcela neúplným representuje, onen pak poskytuje obraz samosprávy, kterou není s to provésti«. V všechna správa zemská

*) Tyto vady charakterisoval hr. Hohenwart ve své řeči následovně: »Počítám sem nezprostředkovaný dualismus vedle sebe působících státních a autonomních úřadů, nejasnost a mnohostranné vzájemné vsahování kompetencí; velmi zhoubnou potíž, že autonomní orgány jsou povinny činiti opatření a nařízení, kdežto těm nařízením a opatřením provedení není nikterak zabezpečeno; počítám tam konečně kolikerost správních orgánů, zejména autonomních, která nehoví správní zásadě dělby práce, nýbrž sama rozptýlením výkonů působnost ochromuje a nutně vede ke kolísám«.

měla by býti soustředěna v rukou místodržitelových a ve vrchním zemském úřadě od něho řízeném i má také, pokud neběží o záležitosti říšské, tam míti svůj vrch. Arci bude nutno tento vrchní zemský ústav jinak sestrojiti než nyní. »Bude muset nejen pojmouti živly či lépe řečeno nejvyšší nositele samosprávy, nýbrž i dostatečnou záruku poskytovat, že jim bude zabezpečena úplná působnost, obmezená toliko odpovědností vlády.« Záruku řečenou nespatoval hr. Hohenwart ani tak v číselném poměru zástupců samosprávy, jako spíše v tom, aby místodržitel byl zodpovědným sněmu za činnost v záležitostech zemských a za provádění zemských zákonů. Co do instancí prvních měl býti »umělý a proto nevhodný útvar okresních hejtmanství« odstraněn a první instance správních úřadů měla býti přeložením do berních a soudních okresů obyvatelstvu přiblížena, zároveň ale obdobně zařízena jako správní úřad zemský, tak že zeměpanský a samosprávný živel byl v ní sloučen. Obcím by zůstala hospodářská samospráva a péče o místní ústavy, k výkonům politické správy by se přibíraly »nejvýš jen tak, jak na př. otec rodiny vzhledem k užšímu ještě kruhu rodinnému«.

Jest pochopitelné, že otázka o zodpovědnosti místodržitelů sněmům potkala se na jiných stranách sněmovny s odporem. Jako otázka ústavně-politická vymyká se z úvah našich samosprávě věnovaných. Ostatně v té aforistické podobě, jak byla v řeči hr. Hohenwarta nadhozena, nesnadno dá se kriticky oceniti. Nevysvitlo vůbec jasně, mínili se tu odpovědnost ryze parlamentární, jež dochází výrazu ve sněmovním votum důvěry neb nedůvěry, či mínili se odpovědnost právní (soudní), tedy podle obdoby odpovědnosti ministerské v našem pojmu zákonném, kdež dochází výrazu v obžalobě ministra a vyřízení její před zvláštním soudem. Ten bod zůstal i v další debatě dost nevyjasněn a nebudu k němu tedy dále přihlížeti. Zato nabyly jiné podněty dané hr. Hohenwartem příznivý ohlas zejména u šl. Plenera, který mimo jiné pravil: »Čeho nám třeba, jest pevná, silná státní správa, čímž nemíním prostý návrat k soustavě dřívější správy byrokratické. Oč běží, jest: nalézt formu, aby živly samosprávné byly tak včlánkovány do soustavy státní správy, aby zachována byla součinnost živlu laického, ale při tom též stálá státní zařízení.« Celá nynější stavba zemského výboru jest protiorganismem proti státní správě — pravil šl. Plener — to je podstatou dualismu správního. Zemský výbor opatřuje zcela rozhodně státní účely, aniž má exekutivu. »Nutno tedy zemský výbor sprostiti jeho vrchnostenské správy a přivtělití jej organismu místodržitelstev v podobě místodržitelova sboru poradního.« Že však nebylo tu myšleno na nějaké pouhé votum consultativum, kteréž by ukazovalo více

na příklad francouzských generálních rad, vysvitne z dalších vývodů. Dle mínění řečníkova měla by všechna kompetence zemského výboru ve vrchnostenské správě, kterou dnes vykonává jako dozorčí instance nad celým konáním obcí v t. zv. samostatné působnosti, přenést se na řečený sbor při místodržitelství. Jestliže prý totiž dle obecného tvrzení samostatná působnost obcí jest vlastně jen mylně samostatnou, zahrnujíc vskutku státní úkoly, tedy musí i dozor na tyto státní úkoly prováděti se s korporací samosprávných živlů. Těmto kolegiím dala by se kromě dozoru nad obecními záležitostmi snad nikoli bez užitku příkázati i jistá příslušnost v oboru správního soudnictví. Včleněním laického živlu a posílením kolegiálního zřízení v zemské správě dosáhlo by se, dle mínění šl. Plenera, garancie jurisdikčních živlů ve správě, tak že by nebylo ani potřebí ještě vedle zřizovati samostatné soudnické organismy. Zemské výbory potrvaly by pak toliko pro účely hospodářské samosprávy, pro zemské daně a správu zemského jmění. Také v souhlasu s hr. Hohenzwartem přál si šl. Plener analogické zavedení laického živlu do správy okresní, avšak dotkl se na konec rovněž otázky »neprávem opuštěného« zřízení krajského maje za to, že by ve větších zemích snad vhodno bylo staré kraje zase zříditi, kdežto by se v menších doporučovalo setrvati při nynějším rozdělení okresním. Bylo zde jen letmo naznačeno, k čemu, jak uvidíme, o deset let později zase a důrazněji bylo se vráceno.

Nebude bez zajímavosti, že ani tehdejší ministr vnitra, sv. p. L a s s e r, nevzpíral se zásadně proti »vtažení selfgovernmentu do kolegia místodržitelského« i dovolával se mimo jiné též projevu svého ministerského soudruha U n g e r a, kterýž nedlouho před tím ve sněmovně svou kritiku panující soustavy správní vyjádřil slovy: »Věci, které k sobě náležejí, jsme rozložili; nechali jsme na jedné straně autonomní správu, již schází státní opora a všechna vrchnostenská autorita, a na druhé straně zbyla státní správa, kteréž schází spojení s lidovými živly. Dokud státní úřady nepřivedeme také v organické spojení s živlem laickým, není v tomto oboru správy důkladné pomoci.«

2. Teprve několik let po této jistě památné debatě, jejíž jádro tvořila otázka odstranění dualismu správního, došlo k určitějšímu projevu vládnímu ve věci té. Tím jest dotazník vládní z r. 1881, kterýž byl předložen sněmům, aby podaly o něm své mínění, a za příčinou svého rázu oficiálního jest zajímavým.

Dotazník ten, vylíživ kompetenční i finanční nedostatky »dvojitě správy« u nás zavedené, počínal se dvěma otázkami a sice:

Předně: Jest-li dle zkušeností dosavadních potřebno neb žádoucnó, aby

některé nebo všechny záležitosti policie místní byly vyloučeny ze samostatné působnosti obcí a přikázány k působnosti přenešené, jednotlivé pak k působnosti úřadu politického?

Za druhé: Neměla-li by nynější okresní zastupitelstva býti zřízena tak, aby se obvody zastupitelstev okresních srovnávaly s nynějšími politickými okresy, i aby okresní hejtman byl postaven v čelo zastupitelstva okresního nebo okresního výboru a převzal řízení záležitostí.

Sněm český odpověděl k oběma otázkám jednohlasným usnešením z 13. října 1881 záporně.

Na kolik jde o prvou otázku, připomenula komise ústy svého zpravodaje Dra. Herbsta, že jsou stížnosti zrovna na přetěžování obcí v oboru působnosti přenešené; co pak se týče finanční otázky, že by rozmnožením přenešené působnosti obecní jen agendy politických úřadů vzrostly a tedy i státní výdaje na správu politickou, zejména výlohy komisionální. Ještě méně ale že by byl prospěšným přímý převod jistých agend místní policie na politické okresy, neboť by při velké vzdálenosti politických úřadů od mnohých obcí jejich obvodů nebylo možno docílití řízení stručného a jednoduchého, na něž vláda v dotazníku důraz kladla. Zvláště měl dotazník vládní na zřeteli záležitosti stavební dovoláváje se toho, že pro nedostatečnost sil se neprovádějí podle zákona. Zpráva komise, pokud jde o města, nedostatek sil odborných popřela a, pokud jde o vesnice, poukázala naopak na nedostatek potřebných sil odborných při okresních hejtmanstvích.

Co pak se týče změny obvodů zastupitelstev okresních, tu dovolávala se zpráva komise sněmovní jednání sněmu českého v letech 1863 a 1864, který houževnatě se tomu opíral, aby se obvody okresních zastupitelstev srovnávaly s okresy politickými. Dosud pak neozval prý se ani hlas, aby okresy zastupitelské byly slučovány, spíše byly děleny. Prodlením let se vžily nynější zastupitelské okresy ve svou samostatnost a utvořily se poměry majetkové i právní, v nichž by sloučením okresů nemohly nastati změny bez následků nejškodlivějších. Také prý by členům zastupitelstev v okresích takto rozšířených vykonávání povinností bylo za příčinou vzdálenosti znesnadněno. Nesložili se ale obvody zastupitelstev okresních ve smyslu vládního dotazu, odpadá prý pak sama sebou otázka další. Ostatně bylo i k tomu poukázáno, že by po vyloučení agend místní policie působnost okresních zastupitelstev beztoho byla obmezena na správu jmění a ústavů okresních a na dohled k obcím, pokud jde o správu jmění a ústavů obecních; to prý ale nutno rozhodně vyhraditi samosprávě. Také dost obratně, hledíc k tehdejšímu složení sněmu většinou německo-

liberálnímu, poukázala při tom zpráva komise na to, že do nedávna byly v Čechách v čele městských obcí orgánové vládou jmenovaní, kteří úřadovali pod dohlídkou a řízením úřadů vládních. »K odmítnutí každé myšlénky, abychom se přiblížili zase k poměrům někdejšími — tak pravilo se ve zprávě té — dostačí však pouhá vzpomínka, čím ony obce byly za této soustavy poručníkování a kam pod záštitou samosprávy dospěly.« —

Nedá se zapřít, že vládní spis tehdejší, jenž na jedné straně chtěl obor působnosti samosprávných těles obmeziti, z druhé strany, ač chtěl okresního hejtmana v čelo okresního zastupitelstva neb aspoň výboru postaviti, nepodával přece samosprávě žádnou náhradu rozšířením její v jiném směru, totiž ve směru spoluúčasti v záležitostech státní správy. Avšak také komise pohříchu do formulování nějakých svých vlastních pozitivních návrhů vůbec se nepustila, nýbrž negativnou odpovědí úkol svůj vyčerpala. A při tom zůstalo i ve sněmu. Podnětu daného nebylo použito a snad by při tehdejších rozháraných poměrech — byla to první léta vlády Taaffovy — ani k zevrubnějšímu a ryze věcnému projednání tak dalekosáhlých otázek nebyvalo dost klidu.

III.

Po přestávce skoro čtvrtstoleté vynořila se v druhé polovici let osmdesátých v určité podobě na povrch idea zřízení krajského, v r. 1876 jen zcela mimotně dotčená. V poměrech kromobyčejných byla oživena. Jest zajisté známo, jak ostrý boj byl veden se strany německoliberální v Čechách proti jazykovému nařízení z r. 1880, kterýmž pro zevní jednání úřední byla zabezpečena rovnoprávnost oběma zemským jazykům. Z odporu řečeného povstaly ony známé návrhy ohraničovací, jejichž zamítnutí, když byly r. 1886 před vánoce na sněmu českém opakovány, způsobilo východ poslanců německých ze sněmu a zahájení jejich trpného odporu, kterýž pak potrvál až do r. 1890. Bylo sice při tom vlastním jádrem sporu národnostní ohraničení soudních okresů a obvodů krajských soudů, ale bylo zcela přirozeno, že úvahy přeskočily i na otázku správních obvodů. A tu v řeči své ze 22. prosince 1886 zavádil nejprve šl. Plener, stále maje arci na zřeteli spolu ohraničení dle národnostních hranic, nejen o obnovení politických krajů, jehož již r. 1876 se byl mimochodem dotkl, nýbrž zejména též o projekt samosprávy krajské. Naznačiv totiž, že v zemi tak veliké, jako jest království České, potřebí jest pro správu politickou ještě větších obvodů, nežli jsou nynější politické okresy (hejtmanství), pravil dále: Takovéto (t. j. krajské)

obvody měly by také převzít úkoly samosprávné. Jeť nynější okresní zastupitelstvo v okresech soudních pro úkoly samosprávy, jak všickni zkušení pánové mi dosvědčí, tělesem příliš slabým, zejména po stránce finanční, ale též po stránce topografické. Nemáte dnes v této veliké zemi mezi samosprávným tělesem okresních zastupitelstev a sněmem neb výbo-rem zemským žádný článek prostředkující. Toto malé těleso zastupitelstev okresních jest dle mého názoru příliš slabým pro úkoly samosprávné. Pro zemi tak velikou, jako jsou Čechy, jest tedy na snadě myšlénka, vsunutí mezi okresy a zemi jakési kraje; i soudím, že by to hovělo dobře pochope-nému prospěchu silné autonomie a rázné samosprávy, kdyby se i zde utvo-řily takové kraje s výbory krajskými, jak se o to na př. poslední pruská reforma správní pokusila. Nemluvím ani o národnostním stanovisku; ryze se stanoviště správy a intensivného pěstění samosprávy jest takové střední těleso samosprávné, které, jsouc finančně silné, reprezentuje velký okršlek a tím i jistou jednotnost obchodu a hospodářských zájmů, něčím docela jiným, nežli slabé zastupitelstvo okresní a nad ním ten ohromný stroj sněmu a zemského výboru.« Vrátiv se pak znova k úvaze, že by s tou organizací zároveň snadno se dalo provésti národní ohraničení obvodů, pravil řečník dále: »Tím byste prospěchům správy posloužili a zároveň utvořili podstatné základy pro zjednáni míru národního, kdyby takové krajské svazky s krajskými sněmy a výbory národně jednotné i territo-riálně ohraničené obstarávaly výkony samosprávy.« — Myšlénka tato pro-nešená zase jen jaksí mimotně v dusném parnu napjatě vedené politické debaty, neusnula docela přes to, že jí bylo na újmu spojení s jednou z nejchoulostivějších otázek domácího národnostního sporu, činíc jí jaksí podezřelou, čehož ohlas ještě později, při dalším rozprádání té myšlénky, o němž ihned bude jednáno, v časopisectvu se ozval, arci hlavně z příčin agitačních.

V ovzduší ne sice klidném a věcnému rozbírání naskrze příznivém, ale přece již pro ně příznivějším, nežli poskytovala česká sněmovna zem-ská a zvláště horký den 22. prosince 1886, vrátily se úvahy k otázce krajs-ské v březnu r. 1889 v poslanecké sněmovně rady říšské při rozpočtové debatě. Vlastním předmětem jednání bylo přetížení okresních hejtman-ství a místodržitelstev ustavičně se množící agendou, čemuž jen poměrně nevalným rozmnožením míst mělo se dostati chatrné, záplatové odpomoci. Říšský poslanec Dr. rytíř K r a u s, maje tento stav věcí na zřeteli, mimo jiné nadhodil tato slova: »Otázka reformy politické správy bije mocně na bránu a dále to nepůjde jen tak se protloukati. Bude třeba uvědomiti si jasně, že nelze vystačiti déle se správním tělesem druhé stolice, posta-

veným nad zemí skoro 1000 čtv. mil objímající, když jest mu takový ob-
jem působnosti přikázán, když platí volné právo stížnostní k rozličným
úřadům ústředním, a když panuje to prazvláštní rozdělení státní správy
a samosprávy, s jedné strany od nejvyššího maršálka až do představeného
poslední obce, s druhé strany od místodržitele až po nejposlednější sta-
noviště četnické.« Není — tak pokračoval německý politik — žádného
jiného prostředku více, nežli rozdělití druhou stolicí teritoriálně a utvořití
z jediného v čelo celé země postaveného místodržitelství v větší počet
místodržitelství úřadujících dle krajů, kteréž by přímo
byly podřízeny úřadům ústředním.

Tehdejší generální zpravodaj rozpočtový, Dr. Karel Mattuš, ne-
meškal s odpovědí na tento plán. Pověděl, dotýkaje se slov právě uve-
dených: »Slyšeli-li tuto myšlenku, připadají nám, kteří máme na paměti
dějiny správy naší, zajisté ihned idey rakouských pracentralistů, v roce
1849 netoliko theoreticky vyslovené, nýbrž i prakticky uskutečněné. Při-
pomínáměť si soustavu, která rozdělila království uherské na pět místo-
držitelských oddělení a zavedla ve větších zemích rozsáhlé kraje s moc-
nými vládami krajskými v čele s presidenty krajskými, nadanými roz-
sáhlou pravomocí, při tom ale stlačila místodržitelství na takou úroveň,
že se stala pouhými prostředkovateli, respektive dozorčími úřady in per-
sonalibus. Tato soustava tak se přičila povaze mocnářství našeho, že přese
všecku moc absolutismu sřítla se za několik málo let.« Naznačil pak
řečník, kterak by se myšlence takové opřela politická strana zastupující
národ český a kterak by dotaz v tom směru učiněný ve velkých ani v ma-
lých zemích přízně nenašel. A k tomu dodal: »My, kteří pevně trváme na
politických individualitách zemí, pokládáme tím spíše za nemožné, aby
se taková organisace, která se za časů absolutismu nepovedla, podařila
v dobách konstitučních, kde každá země má svůj sbor zákonodárný, kte-
rémuž jest potřebí, aby měl po boku silnou vládu zemskou. Avšak odmí-
tám-li myšlenku podobnou, nechci tím nikterak říci, že bych se nechtěl
přimlouvati za novou organisaci, kteráž by za podklad měla rozdělení na
kraje. Z kruhů politických odpůrcův našich, a to od ctěného poslance Dra
Plenera, byla tato idea ve sněmu českém nadhozena. Ovšem jeho myšlenka
nemá nic společného s tou, kterou hájí pan posl. ryt. Kraus. Správně jest,
co on uvedl, jak je místodržitelství v Čechách přetíženo a rychlé vyřizo-
vání je nemožno. Se vši úctou sluší mluvití o citu pro povinnost, jež
osvědčují referenti místodržitelští, kteří — jak z vlastní zkušenosti vím —
často nejenom za dne, nýbrž až do noci pracují, avšak nemohou svůj
materiál zmoci. Pouhým paliativním prostředkem rozmnožení míst refe-

rentských se zlo neodklidí. Radikální odpomoc spočívá v myšlénce, aby místodržitelství tím bylo poleveno, že by se ve velkých zemích vsunula mezi první a druhou správní stolicí instance prostřední, úřad krajský, který by některé agendy od místodržitelství převzal. Ještě nyní zachoval se nám jistý zbytek krajské správy, neboť všude, kde bývaly někdejší úřady krajské, jest službu konající okresní hejtman opatřen titulem a charakterem rady místodržitelského a vykonává dohled nad správní službou při politických úřadech první stolice v obvodu bývalého kraje. Běží tedy zase jen o to, aby toto jádro obdrželo podstatu, aby dotčený orgán zase působil jako úřad. To má arci zase účinek na samosprávu a souhlasím s míněním, které ryt. Kraus projevil, a které také poslanec za chebskou komoru obchodní v českém sněmě zastupoval, aby se vybuďovalo samosprávné zřízení, zejména v Čechách, vsunutím zastupitelstva krajského, jak již bylo v úvahu vzato v základních pravidlech pro zřízení obecní, ježto bylo pomýšleno na okresní, župní a krajská zastupitelstva, postavená mezi obecními úřady a zastupitelstvy zemí. Neboť zrovna tak, jako ve velké zemi, tedy v Čechách, jest přetíženo místodržitelství, tak a to ne menší měrou přetížen jest sněm. Sněm, který působí fakticky jako zákonodárný sbor a zejména v Čechách má veliké úlohy správní, nemůže své úloze stačiti, protože jest přetížen množstvím otázek drobných, třeba ony arci pro nejmenší organismy mají důležitost životní. Nedostane se ani k tomu sněm, aby se zabýval velikými úkoly, a tak se stalo, že již viděl se pohnuta přenechati zemskému výboru ke konečnému vyřízení některé agendy, které dle zřízení zemského připadají do sněmovní působnosti. Ale i po všem tom trčíme dnes zase v těchže poměrech jako dříve. Sněm nedostane se pro samé drobné otázky, pro samé obecní záležitosti k vyřizování otázek velikých. Zcela jinak by věc vypadala, kdyby něco z agend, které nyní dle zřízení zemského připadají zemskému sněmu neb výboru, bylo odkázáno zastupitelstvům krajským.«

Po tehdejší řeči Mattušově povstal šl. Plener, aby — jak pravil — poznámku připojil »k zajímavým a důležitým vývodům zpravodajovým«. Bylo to přání, aby nové zřízení krajské bylo provedeno dle národnostních hranic. »Tím by« — dodal — »byla dána páka ku zjednání míru v celé samosprávě a ve sněmu by se ani neobjevilo množství otázek, které nyní výlučně se řeší s hlediště národnostního, protože by se v samosprávných, dle hranic jazykových omezených krajích prováděly samostatně, ryze věcně, beze vší příchuti národnostní.«

2. Na tuto posléz řečenou myšlenku — jejíž platnost pro nás arci vždy zůstane podmíněna způsobem, jakým by se rozdělení agend a právo

jazykové vůbec v zemi upravilo — navázáno bylo v posledním co do času rozhovoru o zastupitelstvech krajských. Bylo to v soukromé anketě o jazykové otázce a národnostním smíru v Čechách, kterou před rokem v Praze podnikla redakce časopisu »Rozhledy«. Mezi dotázanými byl a odpověď obšírnější poslal profesor techniky v Karlsruhe, Dr. Jindřich Herkner, rodák liberecký, kterýž byl dříve v záležitosti sporů jazykových zaujal publicisticky stanovisko poněkud odchylné od názorů strany mezi Němci v Čechách vrch mající. Východištěm úvah jeho (uverejněných zároveň v týdeníku »Zeit«) jest požadavek decentralisace nejen v poměru říše ke korunním zemím, nýbrž i uvnitř zemí korunních. V posléz řečeném směru si přeje, aby politické okresy nebyly bezprostředně podřízeny vládě zemské, nýbrž aby vždy po 10—12 byly sloučeny v kraj, tvoříce tak správní okres, jako jsou asi vládní okresy pruské. Má za to, že v obvodě krajském nejsnáze lze vyhověti zájmům národnostním. Dovolává se sice při tom, ku podivu, výroků Springerových o osnově krajského zřízení v kroměřížském návrhu ústavním, ale podobá se, že vlastně tak snad činí jen nedopatřením, neohledav asi pečlivěji ustanovení ústavní osnovy z r. 1849. Nebyloť by jinak dobře pochopitelné, jak může hned dále vysloviti: »Nikdo nemůže tvrditi, že organisace krajská ničí jednotu země.« A takový účel on opravdu na mysli nemá. Neboť za to pokládá, že provedením decentralisace mezi říší a zeměmi přešlo by mnoho záležitostí správy státní v poslední instanci na úřady zemské, jako zejména v oboru vnitřní správy, příjmých daní, kultu, vyučování. Obdobně i v soudnictví. S druhé strany by pak zase množství agend jejich dosavadních musilo přejíti na kraje, jichž si představuje asi sedm — dva německé, tři české a dva národně smíšené, při čemž by se provedlo i potřebné národnostní ohraničení okresů. Co dále v příčině upravení jazykové otázky uvedl, budiž pominuto, zejména i požadavek národnostních kurií ve všech národně smíšených obvodech správních. Pro přítomnou otázku důležitější jest další požadavek, jenž dotýče se rázu samosprávy v dosavadních přednáškách těchto častěji vytčeného. Pokud se Herknerovy návrhy na zřízení krajských zastupitelstev nesou pouze k utvoření nového článku v samosprávném zřízení a k novému ohraničení v oborech působnosti celého samosprávního aparátu, nezměnilo by se tím o sobě ještě nic na dosavadní povaze naší samosprávy od r. 1862 zavedené. Avšak návrhy Herknerovy jdou dále, směřují totiž k tomu, aby zároveň přišel k platnosti ten živel samosprávný, kterému zřízení u nás platné místa nedalo, který ale jinde kvete, totiž přímé účastenství zástupců obyvatelstva ve správě státní. Přejet si navrhovatel,

aby zeměpanským chefům politických úřadů I. stolice (hejtmanům okresním) a chefům krajů dány byly po bok dle vzorů pruských okresních a krajské rady, i navrhuje, aby členové rad okresních na základě návrhů, jež by podaly obce okresu, jmenováni byli od náčelníka krajského; členy rady krajské jmenoval by k návrhu krajského zastupitelstva zemský správce. Postavení chefa krajské správy představuje si Herkner, jak se podobá, tak, že by byl zároveň náčelníkem i zeměpanské správy v kraji i zastupitelstva krajského, jemuž v příčině jmenování jeho má příslušet právo navrhovací. Co Perthalerovi téměř před čtyřiceti lety tanulo na mysli pod dojmem vzorů anglických, to Herkner, v Německu působící, dle tamějších vzorů rád by vštěpil i na strom naší samosprávy. U Perthalera ty články samosprávného organismu, které v osnově jeho s nynějšími tvary naší samosprávy se shodují, nemají, zrovna jako naše posud, žádné spojitosti se správou zeměpanskou, aniž se samosprávným aparátem, který dle jeho návrhů měl sloužiti úkolům státní správy. Naproti tomu Herkner, řídě se vzory svými, nalézá spojení takové a stojí takto přece jen na půdě mnohem reálnější. Docela cizí věc od něho navrhovaná nám vlastně již není — vidíme na př. v c. k. zemských školních radách působiti živly laické, následkem volby i jmenování, s rozhodujícím hlasem vedle úřednických. Řečníci z r. 1876, kteří se přimlouvali za včlánkování živlu laického do organismu politické správy, měli asi na zřeteli povolání dotčených laických živlů volbou po způsobu dosavadním (ač se o tom nevyslovili); zde vystupuje pouze presentační právo volených sborů samosprávných.

To jest obraz názorů domácích o úpravě orgánů správních, kteréž byly pronešeny jednak před zavedením nynějších zřízení, jednak na základě zkušeností s těmito již nabytých. Není úplný, ale přece obsahuje aspoň nejdůležitější kusy. Že pouhé volání po udělení exekutivy nynějším orgánům samosprávným neukazuje ještě cestu k plné, platné nápravě, jest na bíledni. Neboť ono neodstraňuje jednu z nejpodstatnějších závad celého trvajícího organismu správy, neblaze působící »dvojí kolej«, spíše ji jenom zostřejuje. Vážná oprava nebude tedy moci přestati na takovýchto prostředcích, nýbrž bude nucena sáhnouti hloub do základů celého zřízení a vzítí při tom v úvahu obě hlavní idey reformní od dvou desetiletí přetrásané: vytvoření nových středních článků v organismu správním a účelné sčlánkování samosprávných i zeměpanských správních orgánů. Při tom

bude třeba uvarovati se všeliké uniformující šablony, nýbrž usnadniti spíše různé upravení v rozličných zemích podle jejich zvláštních poměrů a potřeb.

Idey a skutečnosti v samosprávě.

»Věstník samosprávný a národohospodářský«, ročn. I. (III.), Velvary 1901, a po druhé v »Politické knihovně Hlasu Národa«, IV., Praha 1902.

V článku »O vedoucích myšlenkách naší samosprávy«*) bylo jasně vyloženo, že naše zákonodárství zemské, pokud jde o organizaci samosprávy, přese všechna naše zvučná o ní hesla zůstalo nehybno. Zůstalo nehybno, ačkoliv od vydání prosincovky zemská právomoc zákonodárná v této příčině byla sprostěna jařma, kterým ji byl spoutal říšský zákon z r. 1862 o základních pravidlech zřízení obecního. Co nám také mohlo pomoci uvolnění toho pouta formálního, když jsme napořád ještě věcně vězeli v poutech názoru, jímž byl zákon posléz řečený stejně ovládán jako předchůdce a vzor jeho, obecní zákon z r. 1849, názoru, jemuž byl pojem samosprávy totožným s právem volného sebeurčení jistých územních korporací! Vždyť v tom názoru ještě posud třetí celá naše politická a politisující veřejnost. A není divu. Náladě lidu českého, vypěstované dlouholetým opozičním postavením naším, hověla ovšem nemálo představa, která přiváděla samosprávu v ostrou protivu ke státu a správě státní. Proto nám nezdál se tou měrou jako jiným býti závadným dualismus v našem veřejném zřízení správním panující, dualismus ničím nesprostředkovaný, ona »dvojí kolej« bez vzájemných bodů styčných, na niž bylo tak stýskáno v r. 1876 ve veliké debatě sněmovny poslanecké o potřebách správní reformy a často později, zvláště ještě za Badenia. Naše snaha se nenesla k tomu, jak tu propast překonati, nýbrž spíše k jejímu prohloubení rozšířením tak řečeného samostatného oboru působnosti. Čím více se politický ruch náš musil vyčerpávati v otázkách ústavního a národnostního práva, tím méně bylo času i zájmu ke kritickému přezkoumávání všech důsledků naší organizace samosprávní, neřku-li ke stopování vývoje samosprávních zařízení v cizině. Nejlepším toho dokladem skutečnost, že na Moravě, kde jednostrannost byrokratické správy je větší než v Čechách, snahy národovců českých, k překonání té jednostrannosti čelící, rok co

*) Prof. Dr. Bohuš Rieger »O vedoucích myšlenkách naší samosprávy« v témže sešitě »Politické knihovny Hlasu Národa«, IV., Praha 1902.