

HLAVY DRUHÉ ČÁST ČTVRTÁ.

SAMOSPRÁVA.

NAPSAL DR. ALBÍN BRÁF.

I.

Český pojem samosprávy. Definice její právní a politické.

Samospráva náleží k ideálním českého lidu. Utvořil si o ní určitý svůj obraz a obklopil jej září nedotknutelností. Vyjadřuje si jím útvar samosprávy jediné pravé a ryzí. Kde asi ve světě jest uskutečněn, jasně neví, leč pokládá za zřejmé, že jest uskutečněn všude, kde svobody politické jsou vyvinuty nejdokonaleji. Tam že patrně samosprávní zřízení ideálu tomu více hovějí než u nás, kde sice základy jeho nejsou nesprávné a nezdravé, ale dosud není rozvinuto k plným jejích důsledkům.

Bez nejmenšího přepínání lze říci, že u nás až na hrstku lidí, jež učitelské povolání nebo záměr naukový přiměl ke studiím obzory domácí přesahujícím, panuje jakýsi utkvělý pojem samosprávy, který se ani nesrovnává s tím, co se v dnešní veřejnoprávní nauce v jakémkoliv užším i širším smyslu tak nazývá, aniž se shoduje s obsahem a povahou institucí, jež jako tak řečená samospráva právě ve státech politicky nejněvyspělejších se na-

cházejí. A přece nebyla nauka bez účinku na panující český názor o samosprávě. Byla to — jak uvidíme — politická nauka, jež uprostřed století XIX. si podmanila mysl politisujícího vzdělanstva v Rakousku, i také českého. Leč vláha, jež v půdě duší českých dosud při svěžesti udržuje kořeny ideálu samosprávy tehdy vy-pěstovaného, neobnovuje se více z pramenů naukových, nýbrž ze zvláštního rázu našich půlstaletých politických osudů. Z nich pochopíme vše. Není důvodu, uplétati z neshody mezi představami o samosprávě, jak je chová náš lid, a útvary samosprávy dnes v Evropě panujícími ihned výtky o politické opozdilosti českého lidu nebo jeho politických vůdců. Ano právě z těch konkrétných osudů vysvětluje se ještě další skutečnost, že lid náš přilnul jednou k heslu samosprávy v tom silně protistátním přibarvení, jež není nutnou součástí pojmu samosprávy, nýbrž jen znakem jeho v t. zv. přirozenoprávním učení, vřadil pod ně i takové cíle své, které už dokonce nemají povahy samosprávy jakožto formy s p r á v y v e ř e j n é. My však právě půjdeme po stopách toho, co názvoslovným obyčejem naší politické a politisující veřejnosti v pojem samosprávy bývá shrnováno, anof nám usnadní pojmové ohraničení.

Nejprve odívají se u nás rády, a to ještě i v době přítomné, heslem »samosprávy« požadavky státoprávní. Slyšíme-li v programových heslech neb politických řečech slova podobná jako: »žádáme dokonalou samosprávu království Českého« nebo »úplnou samosprávu zemí koruny české« a t. p., rozumívá se tím zpravidla jak možno nejúplnější navrácení státní suverenity, která během posledních století ve prospěch ústřední moci říšské až na malé zbytky byla zemím odňata. Nejde tu ani

o pouhé rozšíření zákonnodárné působnosti sněmů v nynějších jejich způsobech na jiné ještě předměty, nežli jsou jí svěřeny panujícími ústavními zřízeními, aniž o pouhé rozmnožení správní působnosti sněmů nebo zemských výborů, o níž ještě níže bude řeč, nýbrž o to, aby zase byla znovuzřízena někdejší státní samostatnost česká aspoň ve všech těch směrech, kde vzhledem k potřebám a nutnostem časovým nekáže i náš vlastní prospěch zachovati jisté záležitosti jako společné buď celé říši nebo, hledíc k nynějšímu dualismu, státnímu útvaru předlitavskému. Příklad takového pokusu, obmezený ovšem na království České v užším smyslu (nikoliv tedy na celou »korunu českou« se vztahující), máme v zásadách sněmem českým r. 1871 schválených a známých pode jménem článků fundamentálních. Neirozhodnější formule státoprávní jdou ovšem mnohem dále.

Druhý ze širších smyslů, které se v naší zobecnělé politické frazeologii nezdávka dávají slovu samospráva, kryje se celkem s tím, co ve zvláštním názvosloví rakouských stran parlamentních se označuje jako »politický autonomismus zemí«. Jeť obecně známo, že jsme měli a dosud máme mezi stranami různých zemí i národností rakouských takové, které se zovou autonomistickými. »Autonomie« je starý pojem, dobře známý už středověkým právníkům a znamená vůbec právo jisté korporace dávat v mezích záležitostí svých závazná pravidla svým příslušníkům. Právě v tomto smyslu mluvíme u nás také o autonomii obecní a okresní i mnohé jiné. Leč politický pojem autonomismu v řečeném osobitém programovém významu rakouském týče se jednotlivých »království a zemí« ve smyslu trvajících ústavou uznaném a znamená vlastně hlavně rozšíření zá-

konodárné moci jejich sněmů. Netřeba podotýkati, čím tento autonomismus, k němuž se hlásí i strany nemající státoprávních požadavků podle českého stříhu, zásadně se liší od státoprávního ideálu, neboť onen účtuje s danými útvary ústavními, k zásadní změně jejich nesměřuje. Jinak již by bylo, kdyby spolu tíhl k tomu, aby na země přešla i výkonná moc v tom rozumu, že by dostaly samostatné výkonné orgány, sněmům právně odpovědné. Tedy zemské ministry («kancléře» či jak jinak by se zvali), případně jen místodržitele, sněmům za výkon zákonů zemských podle obdoby odpovědnosti státních ministrů právně odpovědné, tak že by mohli z usnesení sněmu žalobou před zvláštní veřejný soud býti pohnáni. To by již byl pojmově i prakticky závažný posun ve směru našich státoprávních požadavků, kdežto podle běžného užívání slova »autonomismus« neb »autonomistické strany« nepomýšlí se na více, než pouze na jistou větší míru decentralisace zákonodárné na půdě i ve formách nynější ústavy, bez zásadní její proměny.

Na rozdíl od dvou těchto vlastně ústavoprávních pojmů, které nepřesné názvosloví praxe také u nás z pouhé nedbalosti pojmové stlačuje pod heslo samosprávní, vztahuje se konečně a také obmezuje třetí a nejobecněji užívaný smysl našeho pojmu samosprávy na tvary naší trvajících samosprávy obecní, okresní a zemské. Jsou i »země« v nynějším pojmu ústavním nejen skrze své sněmy pro obvod svůj a v mezích příslušnosti, nyní dle čl. 11. zákla. zákona o zastupitelstvu říšském stanovené, účastníky zákonodárné moci, nýbrž zároveň tělesy samosprávnými, kteroužto samosprávu v mnohých záležitostech vykonává sám sněm, v jiných zemský výbor, jenž zároveň provádí

ã právní a majetkovou kontrolu naproti užším obcím, okresním a místním. Země, okres i obec jsou právnické osobnosti, mají jako takové práva majetková, jednají skrze své orgány veřejným řádem upravené, správní pravomoc jejich ve směrech zákonem výtčených vztahuje se na všechny osoby, na jejich území se nalézající. Jsou tedy podle názvu, nyní stále obecněji užívaného, ú z e m n í m i k o r p o r a c e m i nebo ú z e m n í m i s v a z k y. I můžeme tudíž říci, že obecný, nevědecký pojem samosprávy, který jsme naznačili jako osobitě český, zahrnuje trojí, zásadně rozdílný živel neb trojí podstatně rozdílnou složku: politický federatismus, politický autonomismus a samosprávu územních korporací (obcí), založenou u nás na říšském zákoně o základních pravidlech zřízení obecního z r. 1862 a na podrobnějších zákonech zemských, tedy na př. v Čechách na zřízení obecním z r. 1864 a na zákoně o zastupitelstvích okresních z téhož roku. A celkem se také na uvedené tři obory český pojem samosprávy obmezuje, ano je tak hluboko vštípen v mysl i názory naše, že v širších vrstvách není u nás obvyklo, pojímati jako tvary samosprávné na př. obchodní komory, zemědělské rady nebo společenstva živnostenská, dokonce pak už různé rady školní — místní, okresní a zemské — nebo daňové komise, podle zákona z r. 1896 o přímých daních osobních zřízené a pod., ač mezi těmito útvary a obcemi je více podobnosti než mezi obecní samosprávou a svézákonností zemí. Leč nevytýkejme tuto pojmovou nejasnost našemu lidu přespříliš, ba ani praktickým politikům, že nepečovali o jasnější pojmy. Náš prostý, politisující člověk přese všecko nedostatečné pojmové lišení mezi uvedenými třemi podstatnými součástkami svého širšího

pojmu samosprávy zachovává si jakýsi pojem samosprávy v užším smyslu, právě onen, jenž se týče dotčených našich územních korporací. Ale ten pak bere už řízně a tvoří si na jeho podkladě svůj určitý ideál o samosprávě, jak by měla býti, co by v její obor mělo náležeti, jaká moc jejím orgánům příslušetí atd. Konečně pak není pohříchu ani ve vědě veřejnoprávní něčeho co do objemu a obsahu pevně ustáleného, není zkrátka vůbec žádné jednotně přijaté vědecké definice samosprávy. Ba slovo »samospráva« samo není ani v tom smyslu obecně evropským, že by každý z evropských jazyků měl výrazu s ním se kryjícího. Tak na př. Francouzi, mající ovšem i věc samu měrou napořád ještě malou, ani žádného názvu s naším slovem »samospráva« shodného nemají. Pomáhají si názvy o správní decentralisaci (decentralisation administrative), nebo místní správě (administration locale) nebo dokonce slovení »gouvernement du pays par le pays«,¹ ač všechny řečené francouzské názvy jsou pro věc, o niž tu jde, názvy naprosto nevýstižnými, nejsouce o nic přesnějšími než ten širší smysl, který u nás se dává slovu samospráva. V němčině slovo »Selbstverwaltung« povstalo zřejmě překladem slova selfgovernment, ačkoliv se právě zase v Anglii ani posléz dotčeného názvu dávno už neužívá pro všechny útvary, jež v německém písemnictví označují jako »Selbstverwaltung« i tací spisovatelé, kteří mu dávají dosti úzký výklad. Užívajíť Angličané pro své novější útvary zastupitelských sborů správních odborného označení »local government« (správa místní).

¹ Ovšem praví Ferron (Institutions municipales et provinciales comparées): Quand nous aurons la chose, nous aurons le nom — až budeme mít věc, budeme mít i název.

Příčina této podivné neurčitosti jest jednoduchá. Vězi ve veliké různosti historických vývoju, jež nejsou snad jen data staršího a nikterak nejsou ukončeny, vše došud je v proudu tvoření a přetvořování a nových útvarů stále přibývá. Zakládá se příčina dotčené neurčitosti názvoslovné ve vlivu velkých časových ideí, které politické myšlení uchvacují, ovládají názory lidské o tom, co a jak by býti mělo, vtělují se v určité úpravy zákonné a zůstávají v myšlenkách a v utvořených veřejnoprávních zařízeních své stopy, i když samy blednou, ustupujíce jiným. A neposléze spočívá i v tom, že též státové podléhají mocnému »zákonu nápodoby« (loi d'imitation, jak to nazval Tarde), který má tak ohromnou vládu jak nad jednotlivci, jejich potřebami i jednáními, tak nad státy a říšemi. Přenášejí se tedy jisté útvary ze státu do státu — ale protože jest při tom účtovat s danými poměry, se zřízeními více méně zakořeněnými, povstávají tak i při vší zevní shodě neb příbuznosti zařízení ideově odchylná, věcně nikoliv plně shodná. Političtí hrnčíři tvořivají často nádoby valně sobě podobné, ale moc poměrů historicky vytvořených, nálady a schopnosti lidu, různost prostředí i odchylnost tendencí přítomnost ovládajících nutí je dáti jim jiný obsah. Nádobám samým se však ponechává totožné jméno. Obec na př. jest starodávný společenský útvar. O žádném z tak řečených samosprávných těles nelze říci tak rozhodně, že nebylo vytvořeno státem, že bylo před ním. Zevně, ryze smyslně, má naše obec, jako místní sloučení obydlí a lidí, jisté totožné, typické znaky jako anglická, francouzská neb německá. A přece — snad člověk veřejnoprávní učeností nedotčený nad tím se zarazí — není obec naše jako samosprávný svazek něco

organizací a kompetencí totožného s francouzskou i německou neb anglickou, a tyto liší se od sebe navzájem. Anglie, tento dávný, slavný vzor »samosprávy«, z níž tolik hesel a vzorů přešlo na pevninu, politické obce v našem pojmu, kromě jistých privilegovaných měst, vůbec do druhé polovice věku XIX. neměla, teprve správní opravy z konce minulého století utvořily z farnosti (parish) obecný útvar, naší místní obci obdobný. Autonomie naší politické obce jest bez porovnání větší než francouzské, ano také rozhodně větší než autonomie vesnických obcí v Německu. Ideovým základem své samosprávy liší se ale naše politická obec nyní rozhodně ode všech jmenovaných, jak ještě uvidíme. Když už to platí o takovém základním a prastarém útvaru, o kterém prostý rozum náchylen jest za samozřejmou předpokládati úplnou konstruktivní totožnost v různých státech, jak nemají býti úchyvky už v samém jádru zřízení, jež se buď týkají útvarů, které historicky původně měly vlastní ráz státní, nebo takových, jež naopak teprv stát v naší době, účinkem potřeb životních, nově vytvořil, nanejvýš toho, co tu bylo, jako staviva částečně použít!

Už obyčejná potřeba životní budí v lidech snahu, shrnouti různé jevy, pokud se v nich dají vystihnouti jisté společné znaky, pod společná označení či pojmenování, zvláště týkají-li se znaky totožné náležitostí podstatných. Tvoření pojmů ve vědě vychází ze stejného ekonomického pudu: shrnutím všeho, co v jevech a jejich souvislostech jest pravidelného, pod jednotná označení usnadniti si myšlenkové ovládnání fakt. Nejde-li do podřízených zbytečností a malicherného škatulkování, jest taková pojmotvorná práce velice plodnou,

prohlubuje naše poznání, vyjasňuje kouty skutečnosti, které by jinak zůstaly temny, usnadňuje praktické aplikace a vůdčí myšlenky oprav. Z takových snah povstaly definice samosprávy, a poněvadž v příslušných bývalých a přítomných útvarech jevíly se částečné totožnosti znakové v různých směrech, povstaly také různé definice podle toho, které z těch znaků se právě kladly za podstatné a rozhodující. Čím širší kruh zahrneme, tím méně může býti společných znaků, čím užší, tím více se jich najde.

Pokud se definicemi takovými chce opravdu jen vystihnouti, co různým, skutečně trvajícím útvarům ze zřetele právního jest společno, pokud tedy v našem případě takovými definičními pokusy snažíme se vystihnouti typická fakta veřejnoprávní, neměšující do nich rozličné praktické cíle, jimž tyto útvary povolány byly sloužiti neb sloužití by měly, nejsou spory o definici samosprávy žádné spory zásadní, nýbrž pouhými spory o vědeckou účelnost. Vyvinou se v pouhý rozchod názorů o tom, co z jisté sumy skutečných zjevů podle jejich organizací neb veřejnoprávních vztahů má a účelně může se shrnouti pod jednotné společné označení. Poněvadž tu jde o jevy veřejnoprávní, a látka definiční se běře z jejich právních znaků, tedy povstanou vlastně definice právo vědecké. Ale tím valná část definic samosprávy není ani v knihách vědeckých. Nezapomeňme, že největší část toho, co v širším neb užším významu v přítomné době nazýváme samosprávnými útvary, tvořilo a vytvořilo se před očima pokolení novějších a jejich přičiněním, tedy pokolení, která, boříce hradby absolutistického státu a vedena jsouce určitými politickými ideály, v rámci těchto ideálů

a ve službě jejich přetvořovala veřejnoprávní zřízení. Jak a čím má určitá instituce danému, obecně politickému požadavku neb cíli hovět a sloužit, to právě ovládalo myšlení a dychtění. To se bezděčně vtěluje v definice, kladou se do nich požadavky, přání, tendence, ideály. V rouše definice se pak vlastně vyjadřují *maximy*, t. j. zásady o tom, co a jak býti má. Rozumíme-li pak politikou ve smyslu praktickém soubor snah a působností, jež se vztahují k úpravě a řízení veřejných záležitostí, můžeme říci, že definice posléz řečeného druhu jsou definicemi politickými. A právě ty převládaly, protože šlo o věci, jež byly v proudu časovém, v proudu tvoření a přetvořování pod panstvím jistých obecných, politických ideálů doby a stran. Také náš obecný pojem samosprávy, pojem našich praktických politiků od r. 1848, pojem dnes zlidovělý, jest takovou politickou definicí. Že v nejnovějších politických dějinách našeho národa tkví příčiny, proč náš utkvělý pojem samosprávy jest právě takový, jaký jest, to ještě dále se pokusíme vysvětlit. Zde dostačíž zatím připomenutí, že my, pokud jde o náš pojem samosprávy obcí (širších i užších), nevkládáme do něho jen znaky, které jsou ze skutečnosti odvozovány, nýbrž spolu přání, požadavky, praktické ideály, majíce za to, že opravdovou samosprávou jest jediné to, co těmto vyhovuje. Takto si ovšem bezděky uzavíráme pochopení a posouzení mnohých útvarů cizích, příbuzným účelům sloužících, které svou skladbou i svými ideovými základy od našich se odchyľují a utkvíváme v jednostrannostech, které nám znesnadňují proniknutí k překážkám, kýženého od nás cíle. Nemluvmež schválně o nějaké modernosti. Idey, na nichž spočívá naše zřízení samosprávy obecní, opravdu nejsou více

moderní, chceme-li měřítkem učiniti útvary v zevní podobě obdobné, jež nalzáme v politicky nejvyspělejších státech přítomnosti. Leč to o sobě, ač vybízí k přemýšlení, přece by nemohlo býti rozhodno. Vyplyvá-li z našich národních potřeb politických důvodně něco odchylného, nemusili bychom se vlivu světoběžné modernosti tak přespříliš poddávat. Rozhodným zůstane vztah k těmto potřebám. Jen nám nesmí náš pojem, z vlastní nedávné politické minulosti čerpaný, zatemňovati správné hledišťe kritiky vzhledem ke skutečným výkonům, kalit úsudek o možné výkonnosti a tak zatarasovati pravé cesty k nápravě. Bylo ovšem dost povážlivo, když jeden z řečníků při nedávné nejčelnější oslavě čtyřicítiletého trvání »naší« samosprávy všeliké zkoumání o různé ideové podstatě a jí ovládané skladbě útvarů, pod pojem samosprávy zahrnovaných, označil jako »pouhé theorie«, které že vlastně nemají podstatného dosahu pro dílo nápravné. Odpovězme na to příkladem. Když se jednalo v dřívějším jednom zasedacím období českého sněmu o zákonnou úpravu postavení úředníků samosprávních, pronesl kterýsi venkovský poslanec s důrazem větu: »Jaká pak by to byla samospráva, kdybychom si v obci neb okresu nemohli vzíti ani úředníka, jakého chceme?« Ten muž měl český pojem samosprávních v krvi a kostech. On myslil v jeho duchu naprosto důsledně. Chceme-li se pouštěti do opravy tak složitého ústrojí nic nedbajíce politické idey, z níž vyrostlo a jež celou jeho právní úpravu, především pak zákonně vymezený obor působnosti určovala a dosud ovládá, pak bychom se vydávali na plavbu bez kompasu a kormidla. Kdyby byl pravdiv výrok o »pouhých teoriích«, bezvýznamných pro dílo nápravy, pak by obsahoval krutou výtku pro české poli-

tiky, že nechali, přese všechny své mocné ideály samosprávy, útvary její i vymezení působnosti její utkvěti v nehybnosti uprostřed proudů časových právě pro politický život tak plodných a podněty bohatých, kdežto se zatím všude po Evropě příslušné formy rozvíjely, přetvořovaly a obrozovaly. Přetvořovaly a obrozovaly se v Německu, jež při všem svém velikém ústavním a ohromném hospodářsko-politickém díle našlo k tomu dosti času, přetvořovaly a obrozovaly se v samé Anglii, která má samosprávu staletou, ovšem právě v samém i d e o v é m základě, v celé veřejnoprávní konstrukci od naší nynější úplně odlišnou, a l e f o r m y její v století předešlém dokonale přetvořila velkým dílem zákonodárným, po etapách postupujícím.

II.

Samospráva rakouská a anglická.

Úkol, líčiti nejdůležitější veřejnoprávní zařízení, jež větším menším rozsahem se zahrnují souborným názvem samospráva, byl u nás již vykonán z části i v širších mezích nežli pro pouhou základní orientaci praktických politiků. Nejde o to v přítomné stati znova jej opakovati, což by ani nebylo možno jinak než v rozměrech nepoměrně rozsáhlých. Čtenáře, kterému jde o poučení toho druhu, můžeme tedy odkázati na domácí písemnictví.¹ Na tomto

¹ Buďtež tu hlavně uvedeny studie prof. B. Riegra „O samosprávě“ uveřejněné v Osvětě ročn. 1889-91 a pro užší kruh 1891 souborně vydané. Dále sbírka přednášek r. 1897 v „Českém klubu“ pořádaných (Šolc, Pražák, Bráf, Rieger, Trakal, Řežábek), 1899 vydaná s názvem „Samospráva“. K tomu „Ústavní právo“ zvěčnilého prof. Pražáka (2. vydání) a neméně i kniha Dra Vavřínka: O státoprávní povaze král. a zemí na říšské radě zastoupených (Knihovna Sbor-