

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-

místě bude nám pokusiti se o jisté charakteristiky všeobecné, aby ti, kteří se u nás problémem samosprávy především pro úkoly praktické politiky a pro účely reformní obírají, přespříliš neutkvívali na organizačních názorech, jež ovládají u nás samosprávu obcí v širším smyslu, čili samosprávu územních svazů. Jeť utkvívání to hlavní příčinou zaujatosti, s níž se u nás pohlíží na všeliký náběh, který chce těžiti z velikého pokladu cizozemských zařízení pro naše účely nápravné, zaujatosti, která spatřuje ve všem podobném snažení, protože se vymyká z kolejí určitých hesel, už hned nepřízeň k samosprávě, nevětrí-li v nich dokonce choutku centralistickou.

Třeba bychom se tedy úmyslně nechtěli pouštěti do vyčerpávajícího kritického rozboru nejrozmanitějších právních i politických pojmů samosprávy, od různých autorů sestrojených, přece bude snad záhodno navázati výklad další aspoň na některé, na nejrázovitější.

Béřeme tudíž za své východiště výměr našeho předního učitele práva veřejného, Jiřího Pražáka. On definuje samosprávu jako podíl na výkonné moci, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti lidské s dopuštěním státní moci a to za tím účelem, aby mohly přivésti k platnosti zájmy, které jimi jsou zastoupeny.¹

Připomeňme hned předem, že autor chtěl podati pojem samosprávy, jak vyplývá z našeho práva veřejného, tedy již vědomě v něm nepřihlížel k cizím zřízením,

ník věd právn. a státn. — Praha 1895) i téhož článek: O formách předlitavské administr. decentralisace. (Sborník věd pr. a státn. ročn. V.)

¹ O pojmu a pövaze samosprávy ve sbírce Samospráva str. 17. Podobně v Ústavním právu, hlavně v dílu III.

která jiným výměrům buď výlučně neb aspoň spolu za podklad sloužila.

Při každémkoliv pojmu samosprávy jde o tři podstatné věci: 1. o poměr ke státu a státní moci, 2. o ráz úkolův a 3. o živly organisační.

S tohoto hlediště pak, pokud jde o moment první, sám autor na dotčeném místě neopomenul výslovně dodat, že není dle povahy našeho veřejného práva samospráva podílem na výkonné moci státní, nýbrž na výkonné moci ve stáť, ježto dle tohoto r a k o u s k é h o pojmu »není samospráva správou státní, nýbrž jest od ní oddělena«. Mohlo by se říci jinak: má naproti ní svou právně zabezpečenou samobytnost a na ní spočívající samostatnost působnosti. Výrazu »podíl na výkonné moci« sluší tu arci rozuměti v protivě k tak řečené zákonodárné i soudní moci, tedy ve smyslu s p r á v y v e ř e j n é vůbec, kteréžto širší označení také do definic samosprávy se brává, protože ve správě veřejné nejde jen o pouhé a prosté vykonávání nebo provádění zákonů, nýbrž také a velikou měrou o různé technické výkony, ovšem v mezích zákonů, ale v těch mezích volně dle požadavků příslušné odborné znalosti, jako na př. o výkony vyučovací, zdravotnické, stavební atd. Ano záleží veřejná činnost správní druhdy i v pouhém podávání dobrých zdání a návrhů, v čemž právě vězí jádro působnosti tak řečených komor, jako jsou obchodní a živnostenské, zemědělské rady a j. Že autor slovo »podíl na výkonné moci« takto pojímal, vysvítá právě ze skutečnosti, že řečené komory výslovně zařaduje mezi »samosprávné korporace«. Ráz samostatnosti všech pod výměr jeho spadajících korporací naproti státu určuje ovšem autor tak, že stát sice má moc svým zákonodár-

stvím korporace řečené tvořiti a rušiti — aniž se tím ovšem praví, že by všechny jejich tvary teprve jeho vůlí a organisatorským skutkem byly povstaly. Avšak stát jim — ať už je našel jako hotové historické útvary aneb ať je teprv sám vytvořil — d o p o u š t í, aby záležitosti »s v é« samy obstarávaly. Nevylučuje to, aby vedle obstarávání svých záležitostí obstarávaly jiné z rozkazu státního na místě orgánů státních (t. zv. přenesený obor), ale ne tyto, nýbrž ony patří u n á s k pojmovému znaku samosprávy.

To nás již vede ke druhému z výše naznačených momentů, k otázce úkolů. Praví se, že obstarávají s v é záležitosti, že přivádějí k platnosti »z á j m y j i m i z a s t o u p e n é«. Jsou to tudíž i podle našeho zákonného pojmu sice záležitosti veřejné správy, ale nikoliv záležitosti státní, nýbrž specificky záležitosti těch územních korporací nebo těch kterých lidských skupin na společenství povolání spočívajících. Jsou to úkoly zásadně rozdílné svým rázem od úkolů státních? Autor odpovídá, že nikoliv, že zásadního rozdílu povahového mezi nimi a úkoly státní správy není, jsou tedy těmto obdobné (analogické). Jejich odlišnost od úkolů státní správy spočívá toliko v bezprostředním jejich vztahu k potřebám a prospěchům příslušného místního svazku neb společenství povolání. Jsou to úkoly vyplývající osobitě z pospolitostních důležitostí jejich jako takových, buď z pospolitosti místní povšechně vzhledem ke v š e m příslušníkům jejím v nejrozličnějších směrech, nebo z pouhé zvláštní pospolitosti zájmové tkvící v totožnosti povolání.

Konečně moment o r g a n i s a č n í. Autor mluví o společenských skupinách, či doslova »skupinách společnosti lidské«, jakožto s u b j e k t e c h samosprávy.

Zde ovšem nelze zamlčeti, že jest to obrat ne zcela vhodný pro definici, jež chce býti juristickou, protože označení »skupiny společnosti lidské« není žádným právním pojmem — nehledíc k tomu, že jest to vůbec výraz neurčitý. Naprosto bychom se ovšem se stránky organizační s cílem minuli, kdybychom se chtěli spokojiti nějakým označením, jež by vyjadřovalo pouhou skutečnost, že tu výkon správy veřejné nespočívá v rukách státních úředníků, nýbrž živlu neúřednického, v tomto smyslu tedy laického, který naproti státu co do postavení existenčního i co do provádění výkonů jest nezávislý a kterému není tento výkon životním povoláním, jako jest úředníku státnímu.¹ Subjekty samosprávy po rozumu našeho práva pozitivního nejsou ty osoby, které zastávají úřad starosty, výborův obecních a pod., nýbrž ty obce užší a širší, nebo ty (místně ovšem ohraničené) soubory osob určitého povolání samy. Případnějším bývalo by zajisté slovo »společenské skupiny« nahraditi výrazem: »svazky územní a společenstevní« (t. j. na totožnosti povolání založené).

V pojmu samosprávy, jak byl uveden a vyložen, podle výkladu autora samého kromě místních svazků samosprávních, pak obchodních komor a zemědělských rad ještě jsou zahrnuty komory lékařské, advokátní, notářské, ale také společnosti náboženské (cirkve), společenstva živnostenská, honební družstva, vodní společenstva, i konečně nové útvary sociálního pojišťování, dělnické pojišťovny nemocenské a úrazové. Náležeti sem

¹ Z této protivy vyplývá v objektivním smyslu pojem byrokratismu, byrokratického zřízení. Běže se ovšem „byrokratismus“ také často k označení určitého ducha vykonávání, což v obecném užívání dotčených slov se zhusta směšuje.

budou důsledně také naše nová závazná společenstva rolnická. Spisovatel poukazuje ku skutečnosti, která právě v naší době přibývá počtu a významu takovýchto svazků, na určitém speciálním společenství zájmovém spočívajících, připouštěje do budoucnosti možnost, že by se domohly i větší závažnosti, než mají doposud nejdůležitější dosavadní útvary samosprávných svazků — územní korporace čili obce.

Naproti tomu zůstává nás první naše autorita v oboru veřejnoprávním v jisté pochybnosti, zdali řadí na př. také naše rady školní — obecní, okresní a zemskou — mezi útvary samosprávné. Pochybnost řečená vzniká tím, že při bližším výkladě své definice, když vysvětluje, která se podíl na moci výkonné ve skutek uvádí, připouští, že se účast ona může uskutečnit i tím, že dotčené společenské skupiny při vyřizování záležitostí v obor jejich spadajících rozhodujícím způsobem spolupůsobí, t. j. že jejich zástupci mají hlas rozhodující jen ve spolku s jinými, tedy zejména státními (zeměpanskými) orgány. Jmenuje pak systém takový smíšeným a dovolává se příkladu, jež v té příčině poskytují naše okresní a zemské školní rady. Jest otázka, vtěsnáme-li je jenom — i když právě povahu smíšenosti jejich máme na zřeteli — pokud se členů jejich neúřednických dotýče, vůbec pod ideu zastupování zájmů v úkolu správním, naproti úkolům správy státní samostatném a od ní odloučeném, což přece bylo vytčeno za charakteristický znak samosprávy. Hledíce totiž k celému rázu uvedených školních rad, zvláště jejich podřízenosti instanční pod ministerstvo kultu, mohli bychom — pomínouce již rozdílů jiných — uznávati spíše jistou obdobu s t. ř. přeneseným oborem působnosti našich

obcí. Jeť tu spolurozhodující působnost laického živlu při výkonu správy státní. A zkoumáme-li ovšem povahu posléz řečených útvarů blíže, narazíme ještě na jiné nápadné různosti.

Subjekty »podílu na výkonné moci« jsou ve výše dotčených případech územní neb zájmové korporace samy, v posléz uvedeném však nikoliv. I ti mužové, kteří jsou do školních rad zvoleni od samých orgánů samosprávných korporací, nejsou do nich povoláni k tomu, aby zájmy těchto korporací hájili, nýbrž, bez ohledu na způsob vyslání (volbu, jmenování), jako osoby určitých poměrů a potřeb životních znalé, které s hlasem rozhodujícím mají účast na neúspěšnější provádění školské správy na podkladě obecných zákonných předpisů. I vymykala by se tedy celá tato instituce z pojmu samosprávy v tom rozumu pojaté, jak byl výše vymezen. Podobného rázu jsou také u nás ještě nově zavedené komise pro daň výdělkovou a příjmovou, rovněž smíšené komise, při místodržitelstvích zřízené, rozhodující o skutečném dodání do pracovny donucovací. Leč přes to vše autor sám, podotýkáje dále výslovně, že v jiných státech, zvláště v Německu, »spočívá organizace samosprávy na této soustavě smíšené«, připouští tak, aspoň s hlediska států jiných, rozšíření pojmu samosprávy. Ať nám to tedy vzhledem k utkvělému a oblíbenému názoru jest příjemno čili nic, musíme se jimi obíratí, nikoliv pro pouhý definiční spor, vztahuje-li se na ně také po případě pojem samosprávy, ač jsou úkolově i strukturně od oněch odlišny, nýbrž proto, že vidíme je také k nám vnikatí za souhlasu našich politiků z důvodů, které spočívají v účelnosti správní, z úvah, které spatřují

v tomto způsobu řešení lepší záruky řádné správy veřejné.

Z anglického »selfgovernment«, přímo aneb oklikou přes věrný německý překlad, přišel k nám název samospráva. Ale anglický selfgovernment, jak už naznačeno, jest něco podstatně rozdílného od toho, co po našem názoru a v duchu definice dříve dovolané jest samospráva. Vzávše své východiště už jednou od definice, vezměme i podruhé.

Rudolf Gneist, nejslavnější starší znalec správy anglické, definuje samosprávu anglickou jako vnitřní správu státní v hrabstvích, městech a farnostech podle zákonů státních skrze osobní čestné úřady za opatřování nákladu místními daněmi.¹ V tomto znění, vsuneme-li nejvýše ještě po slově »hrabstvích« pro úplnost novější okres (distrikt) a přidáme-li dosud v Anglii zachovávané okrsky chudinské a školské, hodí se výměr podaný na obě historické složky nynější anglické samosprávy, totiž i na starší, v mnohých směrech dosud zachovaný selfgovernment, i na novější local government. Kdybychom chtěli rozdíl obou těchto útvarů povšechně vysloviti, bylo by dodati, že orgány selfgovernmentu byly osoby z kruhu příslušníkův určitých společenských tříd, povolané k úřadu svému po většině nikoliv volbou, nýbrž jmenováním (buď králov-

¹ Srvn. hlavně spisy jeho: Selfgovernment. Communalverwaltung und Verwaltungsgerichte in England (1871). Das engl. Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen (2. sv. 1883-84). — Ostatně též: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach engl. und deutsch. Verhältn. (1869).

ským, jako zejména soudci míroví v hrabstvích, nebo jmenováním od soudců mírových, jako až do r. 1818 hodnotáři chudinské správy farnostní), které úřad svůj vykonávají podle povahy případu v různých širších neb užších komisích, někdy i jednotlivě, kdežto v novějším local governmentu jsou to zastupitelstva, podle složitého třídního systému volená, v nichž ale vedle volených členů i hlavní orgány selfgovernmentu, soudcové míroví, spolu zasedají. Vyvinul pak se způsob dosazování volbou (dříve výjimečný) nejprve již ve tvarech okrsků chudinských, cestních, zdravotních a školských, jež počínajíc od let třicátých znenáhla byly zaváděny, ale od let sedmdesátých novou hrabskou a distriktní správou byly pohlceny.¹ Jakožto zastupitelstva volená mohli bychom tedy nynější anglická hrabství, distriktní a farnostní rady pokládati za obdobu našich zastupitelstev okresních a obecních. A našli bychom i jiné zevní podobnosti. Tato zastupitelstva anglická pro záležitosti běžného úřadování používají vlastního úřadnictva, tedy »samosprávního úřadnictva« se stálým služným, obdoby našich úředníků při výboru zemském a našich okresních a obecních tajemníků i účetních atd. Už starý selfgovernment sice užíval clerkův a jiných zřízenců v závazku služebním, ale novější local government, do jehož sborů volba přivádí osoby, kterým výdělkové trudy mnohem menší měrou dopouštějí věnovati se běžným úřadním povinnostem ve správě veřejné, rozmnožil takovýto úřad-

¹ V podrobnostech nemohu jinak než poukázati na svou přednášku o anglické samosprávě ve sbírce „Samospráva“. Pro důkladnější studium Gneistovy spisy výše uvedené a v názorech od těchto odchýlné, obsírné dílo Redlichovo *Engl. Lokalverwaltung* (1901). Pro ráz oprav z r. 1888 též C. Bornhak, *Die neue Verwaltungsreform in England* (Preussische Jahrbücher LXIII.)

nický živel zvláště vydatně. Leč všecka ta podobnost s našimi zařízeními v samosprávě územních svazků nesmí nás klamat. Jeť jenom zevní. Panuje rozdíl v podstatě, rozdíl důkladný. V Anglii není zeměpanských úřadů soudních, politických i finančních, jaké my v prvních i druhých stolicích své státní hierarchie úřadové obecně po celém státě máme systemálně zavedeny. Žádný okresní soudce, žádný okresní hejtman ani místodržitel atd. Všecky výkony úřední, agendě těchto našich úřadů obdobné, jsou v rukách dotčených jmenovaných neb volených orgánů selfgovernmentu a local governmentu. Všecky důležitější věci těch agend, které mají u nás různé ti státní úřadové, rozhodují se sborově radami, výbory, komisemi z příslušníků určitých tříd, jmenováním neb volbou k tomu povolaných. Avšak řečené výbory nejsou žádnou správou záležitostí příslušného širšího neb užšího svazku místního, nepřivádějí se jimi k platnosti nějaké zájmy místní, jsou prostě státní správou v hrabství, distriktu, farnosti. Gneist ani nepřipouští, že by v duchu celého toho zřízení šlo spolu o zájem neb důležitost místní — to snad jest jisté doktrinářské přepeření — ale pojem »samostatné« nebo »přirozené« působnosti, nejvýraznější znak, vyplývající z našeho pojmu samosprávného, je stejně cizí anglickému názoru občanskému i anglickému veřejnému právu. Menší komise a plenární sbory soudců mírových, hrabské a distriktní rady a jejich zvláštní výbory — všecky jsou přímými orgány státní správy. Kdybychom chtěli mluvit našimi názvy, musili bychom říci: vyjímajíc hospodářskou správu vlastního jmění příslušných okrsků, je všecka anglická samospráva působností »přenesenou«. To slovo samo arci nehoví anglickému způsobu veřejno-

právního myšlení a výrazu — kde není idey vlastní působnosti, není ani idey působnosti přenesené — jest to pouhé označení povahy věci názvem nám běžným. A komu je dotčená působnost přenesena? Hrabství a distriktu, farnosti jako územní korporaci (tak jako u nás okresu nebo obci jako takové)? Nikoliv jim, nýbrž dotčeným hodnostářům a sborům samým. Tito hodnostáři, resp. sbory z nich složené, jsou přímo orgány státu a liší se tedy od pojmu státních úředníků a úřadů v obecném slova toho smyslu pouze svou sociální nezávislostí na státu a spolu tím, že vykonávají svůj úřad jako čestný, že není jich povoláním, ale vedle jiného soukromého povolání vykonávaným. Proto charakterisuje Gneist self-government jako »soustavu osobních úřadův čestných«. Spolu plyne z toho, co uvedeno, že není tedy v Anglii také paralelního, vedle sebe běžícího ústrojí státního (zeměpansko-byrokratického) a samosprávního, žádná »dvojitá kolej«, jak praví okřídlené slovo, u nás v oběh uvedeně — nýbrž holá a dokonalá jednota správního organismu, vrcholící instančně v ústředních úřadech státních, v ministerstvech. Jest sice provedena v nejjednodušší formě decentralisace v ten způsob, že rozhodnutí nižších (samosprávných) stolic je zhusta konečné, ale zůstává velký obor rozhodnutí, ze kterých jde odvolání k ústřednímu státnímu úřadu. Ten obor je nyní větší, než býval v oboru starého selfgovernmentu, kdež se odvolání obmezilo na vynucení úředního vyřízení, bylo-li odpíráno, a na jisté případy dovolávání se nápravy u nejvyšších státních úřadů soudních, pošlo-li rozhodnutí z nesprávného výkladu zákona. V novějších útvarech local governmentu nejen rozsáhlá organisační působnost dána ústředním úřadům (samo zřizování a ohraničování obvodů

správních), ale i hojná příslušnost odvolací. K tomu pojí se pravidelný dozor ústředních úřadů zvláštními cestujícími jejich úředníky nad konceptní i účetní službou správy místní, jakož i neméně pevně vymezená disciplinární moc státních ústředních orgánů naproti placeným úředníkům samosprávním, tedy obmezení autonomie samosprávních sborů vzhledem k jejich zřízencům. Hrabství, distrikty a farnosti nejsou tudíž nikterak subjekty práva na výkon správy veřejné (jako naše obce). Jsou jako takové jen subjektem p o v i n n o s t i k nesení nákladu na naznačenou samosprávně vykonávanou státní správu, a to pomocí místních daní, po výtce přímých, kteréž zase jsou vymezeny co do předmětů i povinných osob výlučně zákony státními.

III.

Liberalní, společenské a státoprávní ponětí samosprávy.

Snad dostačily tyto stručné připomínky, aby aspoň v hlavní věci vystihly výraznou protivu ve veřejnoprávních zřízeních dvou kulturních států evropských, aby spolu vyjasnily, jaké hluboké ideové a strukturní rozdílnosti mohly býti shrnuty pod jednotné označení samosprávy.

Jak byly možny takové rozdílnosti? Správní zřízení anglické jest výsledek mnohostaletého rozvoje, jenž během té doby nebyl násilně přerušen, jenž také nepodléhal náhlým vlivům ideí zvenčí přicházejících, jen politické názory a cíle národa, či určitěji jeho vrstev, jež v té které době vykonávaly rozhodný vliv v parlamentě i ve správě veřejné, ovládaly znenáhlé přetvořování samosprávy aniž se dotkly jejího poměru ke státu. Je to vývoj