

měrné a pokud možná kolektivně vykonávání práv i plnění povinností představuje kolektivnou vůli svazu u výkonu (in Aktion). Pro první alternativu — přenesení práva neb povinnosti na svaz jako korporaci — užívá Hatschek označení »aktivný svaz samosprávný« a příklad jeho charakteristický tvoří obec, pro druhou užívá názvu »pasivných svazů samosprávných« a příkladem pro ně jsou útvary anglického selfgovernmentu, vyjímajíc tak řeč. města chartou nadaná, jež řadí se pod typ prve řečený.¹

IV.

Vliv anglických ideí v Prusku a v Uhrách.

Uzavřeme-li rozhled po třech význačných naukách o samosprávě, jež právě byly předvedeny, krátkým srov-

¹ Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung (Staats- und volkswirth. Abhandlungen herausgeg. von G. Jellinek u. G. Mayer II. 1.), týž Das heutige englische Localgovernment und seine Bedeutung für die preussisch-deutsch Rechtsentwicklung. (Verwaltungsarchiv IX. 319-443.) K tomu Jellinek Allg. Staatslehre (1900, český překlad pod názvem „Všeobecná státověda“ od Dr. Břet. Foustky. Praha 1905.) O juristické pojmotvorné snaze dotčených autorův na rozdíl od tak řeč. politických neb sociologických konstrukcí srovn. můj referát ve Sborníku věd právních a státních roč. II. Pod vlivem Steinovým jest zřejmě též Ulbrichův výměr samosprávy (Lehrbuch des österr. Verwaltungsrechtes, Vídeň 1901): Samospráva jest veřejná správa, kterou pod dozorem bezprostředné státní správy orgány a zřízenci územních a společenstevních svazků, státu podřízených, mocí příslušného subjektivního práva a upotřebením vlastních finančních prostředků vykonávají pro zájmy svazkové, jež jsou spolu nepřímou zájmy státními. Rozdíl od výše uvedeného výměru Pražákova jest tu zřejmý. Použití právníckého staviva jest v Ulbrichově výměru přesnější, Pražákův však s hlediska ducha platných institucí, jež zavedení jejich ovládal, jest případnější.

náním, spatřujeme, že v tak řečeném pojetí společenském (Gierke, Schaeffle) ještě se setkáváme sice s rozhodujícím znakem sebeurčení v oboru vlastních zájmů od zájmů státu odchylných, rovněž jako v liberálním, leč nejde v onom více o pouhou ochranu nějakého přirozeno-právního sebeurčení, aniž o důslednou abstraktní protivu ke státu, nýbrž o samostatnost, vyplývající z dělby práce, organicky vytvořené na půdě zvláštností zájmových. Ale ze základův obou nauk vyrůstá ještě napořád zcela důsledně konstrukce tak řečené vlastní, samostatné neb přirozené působnosti, vedle kteréž jest možna z důvodů pouhé účelnosti působnost přenesená. Tento rozdíl působnosti ve Steinově státoprávní theorii samosprávy již se stírá, ač ještě zvláštnost místního neb věcného zájmu jako kriterion se uvádí. U Gneista mizí i toto uznání. On pro anglický selfgovernment a pro pojem samosprávy na jeho podkladě sosnovaný naprosto popírá, že by běželo při něm o nějaké zájmy místní. Selfgovernment jest mu přímým výkonem státní správy, orgány její jsou přímé orgány státní, lišící se od vlastních úředníků státních pouze svým sociálním postavením a vším, co z něho vyplývá. Proto Gneist nepřál povolávání orgánů samosprávy volbou, v níž spatřoval živél ohrožující nezávislost a nestrannost — kdežto tam, kde se samospráva pojímá jako obstarávání jistých zájmů korporacemi, volba jest nejdůslednější způsob povolávání k úřadům příslušným. Gneist proto spatřoval v rozvoji nových tvarů local governmentu anglického — se zastupitelstvy volenými na základech více méně rozšířeného práva volebního — vlastně nedůslednost a nebezpečí.¹ Ovšem ani novější local government nepřestal

¹ Proti těmto názorům Gneistovým i jeho východišti, ještě

býti obstaráváním státní správy se všemi důsledky instanční podřízenosti pod ústřední úřady státní.

Ale nad Gneista nikdo, ani Stein, jehož pojem »společnosti«¹ měl arci na Gneista rozhodný vliv, nedovedl s takovým mocným účinkem vzbuditi zájem pro veliký politický princip účasti občanstva na výkonech obecné státní správy, účasti nikoliv pouze poradné, nýbrž rozhodující, či spolurozhodující. A není to jen veliký politický princip, nýbrž spolu mocná podmínka dobré správy a tedy dobra obecného. I záčkové našich škol dovedou hovořit o dělbě práce jako podmínce technické dokonalosti. Větvení lidských zaměstnání postupující specialisací jest dějem, jenž se táhne pásmem věkův a neustává. Má i své stinné stránky, jak dobře víme — ale jest nutností. Není myslitelné, aby těžký a s rostoucí složitostí poměrů stále těžší úkol veřejné správy ze všech oborů práce lidské jediný nepředpokládal odbornosti ve vědění a výkonu a aby také nepředpokládal výhradnosti životního povolání, jako ty jiné obory. To znamená tedy nevyhnutelnost úřadnictva z povolání, nemožnost dobré správy bez něho. Vždyť obor veřejné správy stal se tak obsáhlým, že sám se stále více štěpí v nové zvláštní větve s výlučnou přípravou, již každé odpovídá zvláštní status osob. Jenom že z postavení a specifické odbornosti úředníka z povolání plyne dvojnásobná nebezpečí. Plyne už z postavení proto, že i nejdemokratičtější stát nezaručuje nestrannost úřadování úředníků, přímo na vládě závislých — že by jen úředník absolutistického státu podléhal nátlakům, k strannictví nutícím, patří již opravdu k překonaným bájím — neboť vláda ústavních ve Steinově nauce o protivě státu a společnosti kotvícímu, vystupuje nověji Redlich ve svém zajímavém díle výše uvedeném.

států jest vládou dočasných majorit parlamentárních, tedy také vládou stran. Nejde též vždy jen o pouhé logické soudy ze slov a smyslu zákonů, na jejichž znalosti spočívá odbornost »úředníka«, nýbrž velikou měrou o účelné aplikace zákona na konkrétní životní poměry. I tyto potřebují tudíž povolaných tlumočnicků ve veřejné správě, ať už pak v jistých agendách jen oni sami tvoří orgán rozhodující, či jako spolurozhodující živel nastupují vedle úředníka z povolání. A právě tento posléz řečený způsob spolurozhodující účasti laického živlu na výkonu správy státní sloužil v 2. pol. 19. stol. — z podnětu a návodu Gneistova — za prostředek tomu, aby se na historicky dané útvary pruské správy veřejné vštěpila ratoliska z pojetí anglického selfgovernmentu.

Nelze nám na tomto místě se rozepisovati o nemálo zajímavém vývoji samosprávy pruské a poměrně ranné úpravě její, na kterou došlo už v prvních dobách stol. 19., kdež měla především za cíl založení a oživení obecního života jakožto podmínky čilejšího zájmu na záležitostech veřejných vůbec, ani nelze se pouštět do podrobností postupného upotřebení živlů samosprávních k rozhodující spoluúčasti v tamní veřejné správě státní, kterážto spoluúčast se zavádí řádem krajským z r. 1872. Obmezíme se na stručné vytčení hlavních rysů přítomného stavu.¹

Na první zběžný pohled by se mohlo zdáti, že se potkáme se zjevnou shodou pruských zařízení s našimi, když přece tu trvá také jistá, naší podobná členitost územních svazků. V Prusku jsou jimi obce místní, kraje a provincie, vesměs s volenými zastupitelstvy. Rovněž liší se v pruské obci působnost vlastní a přenesená. Leč

¹ Vylíčení přehledné v Pražákově stati v souborném spisu „Samospráva“.

brzo shledáme, že podobnost jest jen povrchní. Zásadní rozdílnosti ovšem nebudeme hledati v organisační odchylce při obcích, ze totiž v Prusku ze svazku obecního jsou vyňaty obvody velkostatkové, ve kterých výkon obecní správy spočívá v rukou vlastníka nebo jeho zodpovědného náměstka — tedy obvody samosprávní, monarchicky organisované. Neboť s něčím podobným i v Rakousku se také setkáváme, byť pouze v Haliči a Bukovině. Ani to nepadne konečně příliš na váhu, že v Prusku v jistých městech purkmistra přímo jmenuje král, v ostatních vůbec aspoň potvrzuje voleného a také v obcích venkovských potvrzuje voleného státní náčelník kraje, krajský (Landrat). Nápadnější už rozdíl poznáme v tom, že v čele širších územních svazků, krajů a provincií, nestojí volený náčelník, nýbrž státní úředník, spolu představený krajské, resp. provinciální správy zeměpanské. A neméně důležitým bude rozdíl další, že venkonce se liší ve zřízeních i rozsahem kompetencí obce městské a venkovské. Do které skupiny jednotlivá obec náleží, nerozhoduje se dle jejího titulu (t. j. nazývá-li se městem či jinak), nýbrž dle věcných znakův. Působnost obou těch kategorií jest vyměřena rozdílně; městským obcím, protože vládnou větší inteligencí i finanční nosností, poskytnuta právě působnost širší. S hlediště autonomního seburčení spočívá však nejzávažnější rozdíl v tom, že ohraničení vlastní a přenesené působnosti jest naprosto jiné než u nás, což má i další důsledky v příčině poměru komunální a zeměpanské správy. Tak řečená vlastní působnost totiž naprosto jest omezena na správu jmění a ústavů komunálních. Místní policie, jež v různých svých větvích — stavební, chudinské atd. — spadá u nás pod působnost vlastní čili samostatnou,

v Prusku naprosto jest přičtena k působnosti přenesené, která právě u městských obcí jest rozsáhlejší. Arciť pak právě tato přenesená působnost není naskrze pouhým, volně odvolatelným rozkazem vládním, nýbrž z části — pokud totiž je svěřena obci jako korporaci, nikoliv jen určitým jejím orgánům, na př. starostům — jest nejen p o v i n n o s t í, ale spolu p r á v e m obce,¹ kteréž jí nemůže býti odňato. A to se právě týče tak řečené policie místní. Za to přísluší státní správě právo, aby přidržovala obce k výkonům, které zákonem jsou jim uloženy, anebo aby právem devoluce v jistých případech rozhodla sama. Právní dozor v příčině zachování zákona jest vůbec vyhrazen správě státní. Tím, jakož i skutečností, že náčelníci státní správy v kraji a provincii, krajský a vrchní president, jsou spolu předsedy příslušných samosprávních zastupitelstev, vyloučen jest dualismus správy veřejné, který jest tak význačným pro správní zřízení naše, a usnesením samosprávních zastupitelství neschází účinné exekutivy, jejíž nedostatek u nás obecně se pocítuje a želí.

Sama již podotčená různost ve vymezení i charakteru samostatné a přenesené působnosti dává podklad nepoměrně rozsáhlejším a intenzivnějším zásahům státní správy. A jakkoliv ani u nás nebylo možno důsledně zachovati nedotknutelnost seburčení, ježto od počátku byla přiznána a během doby rozmanitě rozmnožena dozorací a opravná působnost vyšších samosprávních orgánů naproti nižším, přece nelze popírati, že míra autonomie územních svazků našich jest nade vše přirovnání větší. Náhradu za to nalézá samosprávní stránka v Pru-

¹ Čtenář poznává tu opětně elementy pojaté ve výměr samosprávy Jellinkův a Hatschkův výše na str. 289 uvedený.

sku — a obdobně i v jiných německých státech, zejména v Badensku — v účasti občanského, neúřednického živlu při výkonech přímé státní správy. Liší se v tom oboru s p o r n é z á l e ž i t o s t i s p r á v n í (Verwaltungsstreitsachen), kde běží o výkon správního soudnictví, od ostatních, jež zovou se záležitostmi u s n á š e c í m i (Beschlussachen). V kraji rozhoduje o záležitostech obojího druhu pod předsednictvím krajského šestičlenný výbor krajský, jehož členy volí krajské shromáždění. Vyšší stolicí tvoří výbor okresní. Okres vládní skládá se z několika krajů, není však komunálním svazkem neboli územní korporací, jako kraj a provincie. V čele stojí státní úředník, vládní president. Pod jeho předsednictvím trvá výbor okresní, složený ze dvou členů jmenovaných králem a ze čtyř volených provinciálním zastupitelstvem. Až do r. 1883 různil se od okresního výboru okresní správní soud, jemuž příslušelo jen rozhodovati ve věcech správního soudnictví; nyní jest okresní výbor příslušným v obojím oboru záležitostí dotčených. Teprve ve třetí stolicí rozbíhá se pravomoc rozhodovací tak, že v záležitostech správního soudnictví jde stížnost k vrchnímu správnímu soudu, v ostatních k radě provinciální, od které se různí provinciální výbor, jenž jest výkonný orgán pro záležitosti provincie jakožto svazku komunálního, tedy pro hospodářskou správu jeho. Rada provinciální jest pod předsedáním vrchního presidenta složena ještě z jednoho úředníka státního a z pěti členů, které volí provinciální shromáždění. Konečnou stolicí v záležitostech, jež spadají do příslušnosti provinciální rady, jest ministerstvo.

I tak vidíme, pokud šla a vzhledem k danému stavu veřejnosprávní organizace jíti mohla nápodoba vzoru an-

glického, nemělo-li nastati naprosto radikální přetvoření místo navázání na historicky vytvořené základy. I v Anglii dělí se o výkon veřejné správy státní úřednictvo z povolání se sborově organisovaným živlem neúřednickým. Leč dělba jest přísně instanční. Jen nejvyšší stolice jest úřednická — ministeria, jejichž náčelníci a částečně i odborní chefové arci se berou z dočasné většiny parlamentu. V Prusku však stolice nižší pro určité důležité obory agend jsou smíšeného rázu. Tedy selfgovernment účastí zeměpanského úřednictva obmezený, ale přece také selfgovernment.

Přehlédli jsme znenáhla jak nejdůležitější theorie samosprávy, tak některé význačné způsoby jejího skutečného zřízení. Nebyly úmyslně vylíčeny odděleně, nýbrž promíšeně, neboť tak nejsnáze vychází na jevo, kterak ony určovaly a ovládaly tyto.

V Anglii ovšem vyrůstá selfgovernment postupně bez revolučních převratů průběhem staletí, ale ani na jeho přetvořování ve věku XIX. nejsou bez účinku mocné proudy myšlenkové, souvisící s dějinami ústavními. I na samo vytvoření local governmentu anglického nebyly bez vlivu novověké ideály demokratického státu. Proto vzniká teprve po reformě volebního práva do parlamentu, na počátku let třicátých provedené. Rázu samosprávy anglické jako správy úkolů státních se sice vlivy ty vůbec nedotkly, ale měly účinek na složení orgánů a to právě souviselo se změnami ve složení zákonodárného sboru, neboť nikde není souvislost organizace správní a parlamentární tak silná a dokonalá, jako právě tam.

Přímo revoluční, vlivem teorií demokratického státu centralistického, bylo přetvoření, vlastně vyhubení samo-

správy ve Francii a jako tradice velké revoluce se udržuje, vzdoruje pokusům o skutečnou samosprávu.

Účinkem vzoru anglického, ale tak, jak především podáním vynikajícího německého myslitele byl zobrazen, proměnilo se před očima přítomného pokolení samosprávné zřízení čelných německých států navázáním na dané útvary.

Vzor anglický v podání pruském působí však také na přetvořování samosprávy uherské.

Samosprávné zřízení uherské má povahu starobylého selfgovernmentu, obstarávání státní správy.¹ Formy sice nemělo společny s anglickým, až snad na to, že také starý anglický selfgovernment měl ráz aristokratický. Ale mělo s anglickým společnu aspoň tu skutečnost, že také uherské zřízení komitátní si zachovalo kontinuitu staletou, nevzavši za své ani v dobách absolutismu, jako za své vzala naše někdejší stavovská samospráva. Celá státní správa uherská měla až do r. 1848 výlučný ráz stavovsko-aristokratický. V komitátních kongregacích zasedali preláti, magnáti, šlechta a zástupci svobodných královských měst. Šlechta vládla v komitátech i na sněmu, jehož druhá komora (vedle první, magnátské) se skládala především z poslanců komitátních kongregací. Komitátní kongregace byly sněmy v malém, rokovaly o státních záležitostech, dávaly poslancům instrukce, dosazovaly volbou všecko komitátní úřednictvo; jen vrchní župané byli státními úředníky, kteří vykonávali státní dozor. Zákony z r. 1848 daly zastoupení na sněmu i jiným třídám obyvatelstva, ale ještě po nové úpravě uherského státu r. 1867 zůstala zá-

¹ Srvn. studie B. Riegra v dotčených již článcích *Osvěty* a ve sbírce „Samospráva“.

sada v platnosti, že komitátům přísluší na vlastním svém území svými volenými orgány obstarávat státní správu přímo pod ministry. Také své starodávné právo reprezentace, t. j. protestu č. rozkladu proti nelibým nařízením ministerským si zachovaly a ještě za nedávných rozporů s korunou viděli jsme je vykonávat. Státníci uherští ovšem pochopili, že pomocí tohoto ústrojí není možna trvale spořádaná správa podle potřeb novověkých a proto vidíme postupný proces postátniovací, kterýž však dle možnosti starých institucí šetří, jenom je předělavá. Především byly pro určité obory znenáhla vytvořeny zvláštní státní orgány, zejména pro soudnictví, berně, státní záležitosti stavební a zdravotní. Zavedení státní referenti národohospodářští, státní školdozorci a četnictvo. Ale tyto zárodky dvojitosti správy veřejné snažili se spolu uherští zákonodárci překlenout tím, že podle vzoru pruského záležitosti státní správy z autonomní správy kongregací přeneseny na smíšený orgán — komitátní správní výbor, zavedený r. 1876 — jedenadvacetičlenný, jehož předsedou jest státní úředník (vrchní župan) a ve kterém vedle desíti členů volených, každoročně z polovice obnovovaných, zasedá kromě řečeného již vrchního župana ještě pět státních úředníků (finanční ředitel, školdozorce, vrchní inženýr, státní návladní a národohospodářský referent) a pět z úředníků komitátní samosprávou volených či municipálních (místožupan, vrchní notář atd.). Obor vlastního samostatného rozhodování municipality komitátní se tím omezil na majetkové, hospodářské a finanční záležitosti komitátu, cesty, ústavy kulturní, humanitní a zdravotní. I v tom oboru podroben jest státnímu dozoru k zachování zákona, ale (od r. 1886) také už se dopouští vládní zakročení pro po-

rušení »státních zájmů«. Vlastní záležitosti státní správy, disciplinární moc, rozhodování v druhé i třetí stolici k odvoláním z opatření úřadův nižších (okresních a obecních) připadly správnímu výboru. Nezůstane při tom. Již dvakráte podniknuty pokusy o reorganizaci ve směru tužšího postátnění, r. 1891 (Szapary) a 1897 (Banffy), aniž ovšem zmizí a zmizeti má účast občanstva ve věcech správy státní. Tím se liší uherský selfgovernment od naší samosprávy.

K ní se nyní vracíme.

V.

Ústrojí samosprávy svazkův územních v Rakousku.

Osnovy ústav, jež v Německu i Rakousku povstaly v ovzduší pohnutého roku 1848, tkvěly v názorech přirozenoprávní nauky. Nic tedy pochopitelnějšího, než že se potkáváme s ideou základních práv svobodné obce jak v ústavní listině Frankfurtské, tak osnovách ústavních Vídeňské i Kromčřížské. I oktrojovaná ústava z r. 1849 v čl. 33. zaručuje základní práva obce, jako zejména volbu zástupců, volnost přijímání do svazku obecního, samostatnou správu jejích záležitostí atd. I tak potom též prozatímný zákon obecní ze 17. března 1849 toto východiště neopouští. Prohlašuje, že »svobodná obec jest základem svobodného státu« — heslo, o jehož vlastním kořenu a dosahu a zvláště o nutných jeho rozporech s požadavky osobních svobod občanských potomní vyznavači jeho už nemívají zcela jasného vědomí — i vytkl také přirozený obor působnosti obce. Později sice od zásady svobodné obce se coufalo, zejména též ve zřízení obecním z r. 1859, z něhož arci pouze ustanovení o právu domovském v pů-