

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 nemávali 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-

sobnost vešla. Když však podle ústavy únorové z r. 1861, která říšské radě vyhradila stanovití základní pravidla zřízení obecního, vydán byl spolupůsobením rady říšské zásadový neboli rámcový říšský zákon obecní z r. 1862, vrátil se ve věci k duchu a rázu zákona z r. 1849, byť i formálně nepřijal ideu základních práv obce, pod garancie ústavní postavených. Na něm spočívaly pak jednotlivé zákony zemské o zřízení obecním, také český z roku 1864 a přílehlý k němu zákon o zastupitelstvech okresních.

Nežli došlo k uskutečnění právě řečeného říšského zákona obecního z r. 1862, potýkaly se arci již také v písemnictví rakouském různé myšlenky a zapamatování zasluhuje, že právě ze strany velmi blízké tvůrcům únorové ústavy vyšly návrhy, které na rozdíl od přirozenoprávního ideálu svobodné obce přimlouvaly se za zřízení napodobující i ráz i ducha anglického selfgovernmentu. Byly to návrhy, obsažené ve spisu »Palingenesis«, který pocházel z pera Schmerlingova a oficiálního stilisty Jana Perthalera. Způsobem na svou dobu a vzhledem k nevyškolenosti i vzdělaných vrstev tehdejších opravdu smělym pokusil se on před Gneistem, o nástin zemských, krajských a po případě okresních sborů správních, kteréž pod předsednictvím vládních náčelníků měly býti povolány k rozhodování o důležitých agendách správy státní.¹ Nezvítězily ovšem tyto my-

¹ Srvn. mou přednášku „O některých starších a novějších projektech rakouských v příčině samosprávy“ ve sbírce „Samospráva“. Vedle anglického vzoru, jehož působení dá se v Perthalerově osnově dosti makavě doložiti, byl tu snad spolu také jistý vliv zařízení uherských. Ostatně i kromě Perthalera byli v té době přímluvčí občanského selfgovernmentu a to právě z obavy před nákladností a papírovým regi-

šlenky, nýbrž přirozenoprávní tradice obecního zřízení z r. 1849.

Osnovní myšlenkou jest tu tedy volné sebeurčení obce jako územního svazku. Toto heslo sebeurčení stalo se obecně oblíbeným všem našim politikům starším a jest jim ještě velikou převahou nynějším. Nebude nenasnadno pochopiti, proč právě u nás mělo a zachovalo si v myslích tolik půdy za příčinou dlouholetých našich zápasů politicko-národních. Znenáhla se i zapomínalo, že toto heslo nebylo snad výlučného původu autonomistického, že právě němečtí tvůrci ústavy, proti níž jsme od počátků jejich vedli úporné boje, je zavedli do charty nynější naší autonomní samosprávy, do říšského základového zákona obecního z r. 1862. Vzhledem ke sporům, které se o správnosti a vhodnosti této osnovní myšlenky už dlouho i v Rakousku vedou, dlužno k ní nyní přihlídnouti blíže. Obmezujeme se na naši samosprávu územních svazků pomíjejíce rozmanitých útvarů samosprávy zájmové, kterých také nám, podle vzorů zahraničních příkladů a podnětem zcela obdobných sociálních poměrů, mnoho přibýlo; některé mají rysy od vzorů cizích odchýlné, jako zejména naše společenstva živnostenská a zvláště nový, ještě v život neuvedený útvar závazných společenstev rolnických.

mentem byrokratismu. Tak zejména autor dost zajímavého spisku „Das Selfgovernment“ (Víděň 1861, tiskem u Ludv. Mayera), jenž sepsal také b-ožurku „Die Gutsgebiete“. (Tamtéž.) On za rozhodného obmezení agend obecní správy, vedle níž měly statkové okršky býti zachovány, přimlouval se za přidělení všech agend tehdejších okr. úřadů a důležitějších agend místní policie, chudinství, pak cest okresním sborům pod chefem z majetných osadníků okresu a s přidělením právnícky a jinak odborně znalého úřednictva pro běžné výkony.

V konstrukci autonomní samosprávy naší — jak se nazývá obecně samospráva územních korporací — platí ze základní myšlenky názoru liberálního především ta, že tu jde o právo sebeurčení územního svazku, užší neb širší obce jakožto korporace, v záležitostech, které se ve vědomé protivě k záležitostem státním pokládají za její. Vezmeme-li v tom směru v úvahu nejprve obec místní, jakožto nejnižší a v jisté příčině opravdu základní článek samosprávného zřízení autonomního, shledáme toto: ježto dotčené právo sebeurčení plyne dle základního onoho názoru z povahy její, nemohl v tom směru vůbec býti činěn rozdíl mezi obcemi velkými, středními a malými, byť i zcela malými. Agendy, kterých se toto právo sebeurčení dotýká, shrnuty jsou tedy v obor tak řečené přirozené neboli samostatné působnosti. Vytčena byla pro tento obor jistá zásada povšechná, direktivná, ve dvojím směru. Co do rázu obstarávání jest vysloveno, že jest to působnost, ve které se obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama může volně na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti. Co do objemu pak, že tam spadají všechny záležitosti, jež se především zájmů obce dotýkají a dají se vlastními silami jejími v obvodu jejím opatřiti. Rozumějme dobře, že se nepraví snad »pokud by se daly vlastními silami jejími opatřiti«, neboť tu by právě býval přirozenoprávní princip popřen a nahrazen pouhým pružným měřítkem prospěchovým, podle kteréhož by se z řečeného oboru působnosti přiřknouti mohlo jedněm obcím více a druhým méně, takže by po případech v jedněch spadaly do samostatného, v jiných do přeneseného oboru, leč by posléz řečené přešly na vyšší samosprávný svazek v působnost jeho samostatnou. To ale

bylo celým rázem vůdčí myšlenky vyloučeno. »Přirozený« obor působnosti, jak se mu původně právě s oblibou říkalo, mohl býti jen stejným pro všechny — toliko přenesený, tedy agendy, jež stát obci k obstarávání svěřuje, mohl míti různý rozsah a má, když si připomeneme na př. obce s vlastním statutem, jakými jsou v Čechách Praha a Liberec.

Má se dnes převahou za to, že vypočtení agend, které spadají v obor příslušnosti samostatné, v čl. V. říš. zák. pod č. 1—12 jest taxativné, nikoliv pouze demonstrativné. Přihlédněme k jednotlivostem. Na první pohled poznáme, že tu jde o dvě skupiny agend, povahou rozdílné. Nejprve jest tu uvedeno, že přísluší do samostatného oboru působnosti obce »spravovati dle vůle své jmění své a záležitosti, k svazku obecnímu náležející.« Správa jmění vlastního, zahrnující spolu hospodářskou stránku správy všech obecních ústavů, jest působností hospodářskou, vzhledem na kterou volnost nakládání obce není popřena ani v těch zákonodárstvích, jež jinak neznají samostatné působnosti obce v ostatních oborech, které jsou u nás pod zbývající čísla čl. V. pojaty. Sem pak, do tohoto ostatku, pojaty jsou u nás především zase četné úlohy, jež naznačujeme souborným názvem místní policie. Nejsou sice uvedeny s logickou důsledností, ježto se výpočet jednou drží předmětů (jako jsou policie bezpečnostní, čelední, zdravotní, mravnostní), podruhé pak zároveň příležitostí neb podnětu, kde různé z těch předmětů vyžadují opatření (jak na př. u policie tržní, stavební, polní atd.). Leč jsou obsáhlé a závažné. Konečně patří pod agendy samostatné působnosti, pomíneme-li některých podřízenějších věcí — také veřejné chudinství, nejen tedy policie chudinská, nýbrž spolu pozitivně

opatření chudých a péče o ústavy dobročinné. Pokud pak jde o školství národní, také v čl. V. podotčené, obmezuje se samostatná působnost místní obce toliko na opatření kvoty nákladové v rámci školní obce na ni připadající. Mimochodem buď pro důležitost věci, již se ještě dotkneme, zde hned připomenuto, že sice také zřizování a vydržování jiných škol, jako středních neb jistých odborných, náleží v působnost samostatnou, leč spadá tu pouze pod zřetel správy hospodářské, neboť tu platí pro obce tyže předpisy, jako pro jakoukoliv jinou korporaci neb osobu fysickou, jež by podobné školy zaváděla. Trestní pravomoc obce při přestupcích v oboru policie místní sice také u nás čítána bývá k působnosti samostatné, ale neprávem, už z pouhých důvodů formálních, žeť tu jde odvolání k úřadům zeměpanským.¹

Zastupitelský okres, jako střední článek autonomní samosprávy, nalézá se ze zemí rakouských pouze v Čechách, Štýrsku a Haliči. Již totiž prozatímní zřízení obecní z roku 1849 obsahovalo ustanovení o obcích »vyššího druhu«, okresních to a krajských, a říšský zák. obecní z r. 1862 zůstavil zemskému zákonodárství zříditi zastupitelstva okresní, župní a krajská. Při okresních spočívalo to v povaze věci, aby se obvody jejich srovnávaly s obvody zeměpanských úřadů správních své stolice, jakž také v Čechách v době zavedení zákona o zastupitelstvech okresních bylo, bylyť tehdy úřady okresní úřady smíšenými, soudními i správními, a zákon český

¹ O všech příslušných podrobnostech, o kterých se tu rozpísovati není místa ani důvodu, srovnati lze především vzácné dílo Pražákovo: Rakouské právo ústavní (sv. 2.) zvl. díl I. a II. — S hlediště hlavně praktického: Schwarzenberg. Výklad zákona obecního a zák. o okr. zastup. v král. Českém (3. vyd.).

výslovně ustanovil, že až do nové organisace úřadů politických tehdejší politické okresy, řečené právě smíšené, mají býti okršky zastupitelstev okresních. Při oddělení soudnictví od správy a utvoření nynějších okresních hejtmanství (z pravidla pro obvody více soudních okresů) došlo k souhlasnému upravení obvodů zastupitelstev okresních pouze v Halici, kdežto v Čechách a Štýrsku zůstaly obvody jejich souhlasny s obvody okresů soudních. Ježto nyní běře organisace politické správy znenáhla ten směr, aby politické úřady prvě stolice dostaly obvody menší, se soudními okresy souhlasné, dojde během času k dotčené souhlasnosti obvodů okresní správy zemépanské a samosprávné konečné přece. Na tomto místě běží především zase o konstrukci příslušností.

Také zastupitelský okres má povahu územní korporace obdobné obci místní. Má svůj samostatný obor působnosti, který kromě správy hospodářské zahrnuje zejména závazný obor správy silničné; byly pak okresním zastupitelstvím zákony zemskými přiděleny ještě agendy v příčině okresních záložen hospodářských, zdravotních obvodů a naturálních stravoven. A také ovšem zřízení a vydržování rozličných ústavů, zemědělských, zdravotních a dobročinných, spořitelu, pojišťoven atd. okresy zastupitelskými spadá sem, jenže mají arcif ráz naprosto fakultativný a souvisí tudíž s hospodářskou é. majetkovou samosprávou okresu. Přenesená působnost okresů, upravená zvláštními zákony, týče se zejména ubytování vojska a přípreži, opatrování koňstva při mobilisaci, opatření proti nakažlivým nemocem atd.

Postavení zemí jako vrchních článků autonomie samosprávy sluší, beze všech zřetelů k jakýmkoliv požadavkům neb právním přesvědčením na tak řečeném

státoprávním názoru založeným, s pouhého stanoviska nynější trvalí ústavy lišiti od postavení zemí jako útvarů, kterým doposavad nejen na základě té ústavy, ale také na základě jejich vlastních ústav samostatných (zřízení zemských) zachovány jsou jisté znaky státu, jako zejména teritorium, určitá zákonodárná působnost sněmu a rovněž jistá správní působnost na vlastních ústavách formálně založená, s tím státním postavením souvisící. Tyto otázky však týkají se jiných částí přítomného sborníkového díla.¹ Připamatováno budíž pouze, že nynější ústava neprovedla decentralisaci veřejné správy, kteráž by byla souhlasnou s decentralisací, jež byla provedena v oboru zákonodárném tím, že zůstal sněmům vyhrazen jistý obor zákonodárné působnosti. Provádění podrobných ustanovení zákonů zemských ukládá se v nich tu rozličným zeměpanským úřadům, tu zase určitým orgánům samosprávy; výkon ústavně zodpovědný, jak jej určuje v každém zákoně tak řečená doložka vykonávací, vždy se ukládá některému rakouskému ministru, do jehož oboru věc sama spadá, tak na př. i zákonů obecních, zemědělských atd. (i v samých zemských zákonech, jež se dotýkají financí zemských, finančnímu ministru). Neprovedla se tedy a nebylo dokonce v intencích ústavy provésti decentralisaci tak, že by pro ty obory, které jsou vyhrazeny zákonodárné pravomoci sněmů, bylo spolu zavedeno samostatné ústrojí správní, ať už zemské zeměpanské (se »státními«¹ úřady zemskými, jejichž náčelník by byl sněmu ústavně odpovědným) nebo zemské samosprávné. Proto není řeči o ně-

¹ Srvn. z literatury zejm. spis Dr. Vavříňka: O státoprávní povaze království atd., výše již dovolaný. Podrobný výklad též u Pražáka na m. uv. díl II.

jakém paralelismu zákonodárné pravomoci sněmu a zemské samosprávy. Na tom spolu se zakládá, že také jisté předpisy, jež se týkají ústavů od země spravovaných, nejsou vesměs dány zákony zemskými, nýbrž státními, podle toho, o který předmět běží. Tak na př. předpisy o hrazení nákladů ve veřejných nemocnicích a vymahání jich politickou exekucí neb pravidla o dodávání do káznic a propouštění z nich dána jsou zákony státními.

Než to vše jest různé od postavení země jako samosprávního svazku, který v jisté věci se liší od samosprávných svazků užších, okresních a obecních, že totiž nemá jako samosprávní svazek přenesené působnosti, nýbrž jenom působnost samostatnou, jejíž výkony obstarává částečně sněm, částečně samostatně výbor zemský. Sněmu jsou vyhrazena důležitá rozhodování ve věcech správy hospodářské, zejména schvalování rozpočtu a závěrky účetní, rozhodování v záležitostech kmenného jmění země a fondů neb ústavů země spravovaných, systemisování míst a platů zemského úřadnictva, všeobecné předpisy o zřizování a správě ústavů zemských (bank, pojišťoven atd.) — ovšem zase v mezích zákonů, jež o příslušném oboru jsou dány — a schvalování jejich výročních a účetních zpráv, jakož vůbec vydává všeobecné předpisy o celé řadě úkolů, jež sobě zákony neb usneseními statutárními vyhradil. Zemský výbor pak jednak působí jako výkonný orgán sněmu (příprava předloh, běžná správa zemského jmění, řízení služby úředníků a služebníků zemských, zastupování v záležitostech právních atd.), jednak jako samostatně rozhodující úřad samosprávní, ve kteréž příčině byla ustanovení říšsk. zákona obecního jen povšechná, bohatý nynější obor působnosti výborů zemských vyvinul se teprve

během doby na základě jednotlivých zvláštních zákonů a usnesení sněmovních.

Čtenář ve věcech veřejnoprávních obeznalejší zjistě již v přehledu tomto, byť povšechném, pohřešil zvláštní zmínky o působnosti okresních zastupitelstev a výborů, i pak výboru zemského k odvoláním neboli stížnostem na rozhodnutí samosprávných svazků nižších. Těm však bylo vyhraditi zmínku zvláštní. V povaze práva volného sebeurčení, obdobného státoobčanskému sebeurčení jednotlivců, spočívala by úplná materiální samostatnost rozhodování v mezích zákona, tedy v těch mezích vyloučení všeliké možnosti změny nějakým orgánem vyšším. Toho však již od prvopočátku nebylo a v té příčině byla tudíž obdoba řečená od počátku neúplnou. A jest to pochopitelné. Nebylo možno obejít se bez jistého dohledu k nižším obcím, neměly-li vzítí obecné prospěchy újmy druhdy i nebezpečné. I upraveno bylo tedy dvojí právo v oboru s a m o s t a t n é působnosti obcí a okresů. Jednak dohledací právo z e m ě p a n s k ý c h ú ř a d ů p o l i t i c k ý c h, kteréž však se obmezuje na kontrolu právní, totiž na to, aby obec a okresní zastupitelstvo nevykročily z mezí působnosti své zákonné a nepodnikaly ničeho, co se přiči zákonným předpisům. V té příčině tedy jsou příslušny politické úřady rozhodovati o stížnostech podaných do nařízení orgánů obce neb samosprávného okresu, jimiž zákon byl porušen nebo nesprávně vyložen. Arcif míra této pravomoci úřadů politických jest sporna, přísluší-li totiž aspoň v jistých případech úřadu zeměpanskému vadné rozhodnutí zároveň reformovati, t. j. vynéstí místo vadného nálezu jiný meritorní, či pouze vadný nálezu zrušiti anebo dokonce jen zastaviti. Za vyloučené sluší pokládati roz-

hodování ve věci samé, neboť by se přičilo vůbec celému duchu zákona; převážní a vynikající učitelé právní přidávají se k názoru, že má zeměpanský úřad pouze pravomoc zrušovací, kdežto rozhodovací právo ve věci samé přísluší vyššímu orgánu samosprávnímú.¹ V jistých případech dopouští se dokonce zakročení politických úřadů z povinnosti úřední, aniž tedy jim třeba stížnosti stran, a dokonce přímé opatření toho, co zákon ukládá, na útraty obce, jakož i sesazení členů obecního představenstva pro hrubé porušení neb trvalé zanedbávání povinností v oboru působnosti samostatné, rozpuštění zastupitelstva obecního neb okresního (obě posléz řečené přísluší jen místodržitelství).

Celkem a zásadně však obmezuje se dozor politických úřadů na tak řečenou kontrolu *negativnou*, totiž na to, aby nebyl porušen zákon; i přísluší jim v tomto směru výhradně jen vzhledem k obcím a okresům, nikoliv vzhledem k výboru zemskému. Teprve zákonem o správním soudě nastala možnost stížnosti k tomuto soudu z usnesení neb opatření výboru zemského, tvrdí-li stěžující, že v právech svých byl jimi zkrácen.

Jiného rázu jest dohledací právo vyšších svazků samosprávných k nižším. Zde nejde o pouhé opatření pro porušení zákona, ač i v té příčině může jíti stížnost k nim, nýbrž o dohled za příčinou nápravy ve věci samé, tedy o dohled *pozitivný*. V té příčině byl

¹ V těch příčinách arci neplatí už nyní ve všech zemích řád stejný (Pražák n. m. uv. I. str. 447); konečně pak obecně dnes platí výjimka v případě, když se vede stížnost na usnesení obecní, odpírající práva domovského na základě vydržení. Tu přísluší rozhodnutí politickému úřadu, na který právo rozhodnutí přechází, nerozhodnou-li obce do šesti neděl o žádosti.

čl. XVIII. říšsk. zákona obecního ustanovil toto: »Působnost zastupitelstva okresního, župního a krajského, bude-li zřízeno, vztahovati se bude ku všelikým záležitostem vnitřním, ježto se týčí společného dobrého okresu (krajiny, kraje) a osob k němu náležejících. Mimo to mohou se zastupitelstvu okresnímu, župnímu neb krajskému zákonem zemským v příčině obcí tyto věci přikázati:

a) aby přihlíželo k tomu, by jmění a statek základní, obcím a ústavům náležející, zachovaly se nestenčené;

b) by schvalovalo výkony důležitější, týkající se zvláště hospodářství obecního;

c) by rozhodovalo v příčině odvolání, které se vezme z usnesení výboru obecního u všelikých záležitostech, jichž stát na obec vznesl.

Kde by zastupitelstvo okresní, župní neb krajské nebylo zřízeno, neb když by tyto práce nebyly k zastupitelstvu okresnímu, župnímu neb krajskému přikázány, spravuj je sněm zemský prostředkem svého výboru.«

Dále pak ustanovil čl. XXIV. téhož zákona: »Sněm zemský bude výborem svým k tomu přihlížeti, aby základní jmění okresů, žup nebo krajů, též měst a míst lázeňských, která mají svá zvláštní statuta, jakož i jmění jejich ústavů zachovalo se nestenčené.

K výkonům důležitějším, zvláště k těm, ježto se týčí hospodaření, potřebí, aby došly schválení sněmu zemského.

Zastupitelstvu zemskému přísluší rozhodovati, když se vezme odvolání z usnesení zastupitelstva okresního, župního neb krajského v záležitostech, ježto dle čl. XVIII. k působnosti zastupitelstev těchto náležejí, též i když se vezme odvolání z usnesení měst a lázeňských míst, kteráž mají svá zvláštní statuta.«

Poněvadž k utvoření zastupitelstev župních a krajských nedošlo, nemá ovšem, co o těch řečeno, žádné praktické platnosti, ovšem ale v příčině okresních v zemích, kde zřízena byla. V přesném smyslu posledního odstavce byl svého času českým zákonem o zastupitelstvích okresních sněm učiněn pravidelnou instancí o stížnostech z rozhodnutí zastupitelstva neb výboru okresního a teprve zákonem z. ze dne 25. října 1868 byl ten úkol přenesen na výbor zemský. S touto právě obměnou nalezly zásady čl. XVIII. a XXIV. říšsk. zák. obecního podrobného provedení v zemských zákonech obecních a zák. o okresních zastupitelstvích i v četných zvláštních zákonech.

Postupujeme-li dle těch hledišť, v obou člancích stejně vytčených, podrobeny předem obce dozoru okresních zastupitelstev, na kolik jde o kmenové jmění jejich a jejich ústavů, v tom směru, aby nebylo stenčeno; v Čechách i dále v tom směru, aby samostatných dávek obcím povolených upotřebeno bylo k účelům v povolení určeným. Dohled ten věští jest z povinnosti úřední. Zcela obdobný dohled uložen jest zemskému výboru v příčině zachování kmenového jmění okresův a jejich ústavů.

Přehojné jsou schvalovací zásahy vyhrazené vyšším samosprávným svazkům v příčině »důležitějších výkonů týkajících se zvláště hospodářství obecního« a obdobně i okresního. K jistým způsobům nakládání jměním obecním potřebí jest schválení zastupitelstva okresního, k rozdělení obecního jmění neb statku mezi občany dokonce v Čechách schválení sněmu a na Moravě formálního zákona zemského; zvláště upraven v Čechách dohled k hospodářství obecními lesy. K vypsání přírážek k daním státním, převyšují-li jistá procenta, třeba

přivolení okresního výboru a převyšují-li jistou další míru, výboru zemského a při jistých výších dokonce dovolení tohoto ve shodě s místodržitelstvím. K zamítnutí žádosti za povolení vyšších přírážek a k zavedení jistých samostatných platů a dávek vyžaduje se dokonce souhlasu sněmu. Ve všech takových obmezeních finanční volnosti samosprávných svazků územních nedá se ještě spatřovati prostředek nadřízeného správního orgánu, jímž by tento vykonávati mohl vliv na dobré hospodaření kromě případu již dotčeného. Neboť dobré hospodaření jest něčím pozitivním, zde jest vliv jen negativný. I lze ve způsobu jeho spatřovati cestu proti rozšiřování agend samostatné působnosti přes míru, kterou stanoví zákonná definice, vymezující tuto působnost na úkoly, jež se zájmu obce (okresu) především týkají a prostředky jejími se opatřiti dají. Jeť právě v onom oboru, který se zove hospodářským, obcím i okresům tak jako zemi, možno velikou měrou se ujímat nejen hospodářských zařízení místních zájmů se dotýkajících, nýbrž i nejrůznějších kulturních, jež významem svým mohou místní zájem daleko přesahovati. Byly sice i v tom směru činěny pokusy vyvolati zakročení politických úřadů z důvodu překročení zákonných mezí, zvláště při věnováních z obecních neb okresních důchodů na účely obce neb okresu přímo se nedotýkající, jako na jisté ústavy obecně národní, a podařilo se po různu způsobiti i zastavení usnesení příslušných, leč pro nedostatek přesných předpisů nemohla se v té příčině ani praxe nějaká jednotná ustáliti a to tím méně, protože se při jiných příležitostech, jak příkladně při všeobecných sbírkách z podnětu velkých nešťěstí, i takových, která se mimo zemi udála, vítána byla i s vládní strany příslušná usnesení věnovací s uznáním.

Zvláště bohatý jest ale obor činnosti dohledací vy-
tčený pod lit. c čl. XVIII. a posledním odst. čl. XXIV.
Kromě stížnosti, již možno vznésti v obci z rozhodnutí
představenstva k obecnímu výboru a obdobně v okresu
z rozhodnutí jeho výboru k zastupitelstvu, upraven jest
rozsáhlou měrou v oboru samostatné působnosti pořad
stížnostní k okresním výborům nebo v jistých záležito-
stech k zastupitelstvím, a odtud dále k výboru zemskému,
takže v zemích, kde jsou okresní zastupitelstva, existují
až i čtyři instance samosprávné. Stížnost může se týkati
netoliko porušení zákona, nýbrž i pouhé nevhodnosti roz-
hodnutí nižší stolice a samosprávní orgán, který o stíž-
nosti rozhoduje, není obmezen na výkon zrušovací,
nýbrž příslušným jest i k rozhodnutí o věci samé, tedy
nově upravití rozhodnutí v odpor vzaté, nahraditi je
jiným, svým, samostatným, tedy reformovati je. Jsou
ovšem jisté záležitosti výslovně z pořadu stížnostního
zvláštními předpisy zákonnými vyloučeny a s druhé
strany plyne z povahy věci, že v oboru hospo-
dářské činnosti obce resp. okresu není možný refor-
mující náleží vyšší stolice; zdeť se náleží její, pokud má
zákoného podkladu, přirozeně obmezuje toliko na odči-
nění (zrušení) buď pro vadu formálnou nebo pro nevý-
hodnost, aniž může vyšší stolice sama ustanoviti o své
újmě něco pozitivního jiného. Až do zavedení správního
soudu bylo pak rozhodnutí výboru zemského ve všech
případech posledním. Od té doby jest také ovšem z roz-
hodnutí zemského výboru možna stížnost ke správnímu
soudu, tvrdí-li stěžovatel, že byl rozhodnutím tím v prá-
vu svém subjektivním zkrácen. Rozumí se tedy, že na
tento pořad nehodí se všeliká rozhodnutí učiněná poř-
dem stolic samosprávných v oboru samostatné působ-

ností, nýbrž jen ta, která podle zásad zákona k stížnosti na správní soud se připouští.

Až na přílom posléz uvedený, jenž se dotýče jen jistých druhů rozhodnutí v samostatném oboru působnosti obce, okresu neb zemského výboru, tvoří tedy samo-správa územních korporací, obce místní, okresní a zemské, celek v sobě pevně uzavřený naproti pozitivní rozhodovací moci úřadů státních (jen k negativní kontrole proti obci a okresu oprávněných). Slovo o »volném« rozhodování obce neb okresu v mezích jejich samostatného oboru působnosti neplatí ve značném objemu přísně, ale platí v mezích právě řečeného celku, platí pro orga-ni-s-m-u s-t-ě-t-o s-a-m-o-s-p-r-á-v-y c-e-l-ý. I postaven tím právě onen dvojnásobek, na sobě vzájemně nezávislý, v rozhodování svým samostatný organismus správy veřejné — to, čemu se říká v Rakousku dualismus veřejné správy, dvojnásobek její koleje. Ten jest zvláštností rakouskou, nemá v jiných státech nynějších obdoby.

Mezi obojím instančně odstupňovaným ústrojím správním, jež takto podle sebe v agendách zásadně vymezených působí, nepanuje však venkoncem obdoba. Ve dvojnásobku ukazuje se mezi oběma podstatný rozdíl.

Podřaděnost a nadřaděnost v hierarchickém rozčlankování úřadů státních není pouze instanční, je služební v nejširším rozsahu, dopouští a předpokládá zásadně služební dozor, oprávněnost ke služebním instrukcím, disciplinární moc jistých nadřaděných úřadů naproti osobám podřaděným. Toho, jak jsme již viděli, mezi články stupnice samosprávné není. Jejich poměr jest pouze instanční, t. j. vyšší zakročuje v záležitostech od nižšího vyřízených toliko k podnětu od stran danému. Jiného druhu vlivy vyšších stolic naproti nižším jsou pouze

jako výjimečné připuštěny a vymezeny zvláštními ustanoveními zákonnými, jako jsme zejména viděli v příčině dohledu na zachování jmění kmenového a v právu povolacím při vyšší míře přírážek. Není tedy také žádné služební nadřaděnosti vyšších stolic a z ní vyplývající disciplinární moci, leč zase na podkladě výjimečných předpisů, jaký u nás dán pouze vzhledem k určitému disciplinárním prostředkům okresního výboru naproti členům obecního představenstva, kteří porušili své povinnosti v oboru působnosti samostatné.¹

Leč sama instanční nadřazenost týče se jen určitého oboru agend samostatné působnosti, pokud totiž zákon v oboru jejich samosprávný svazek zavazuje k určitým jednáním, zakročením neb opatřením, jež se přímo dotýkají práv neb zájmů stran. Přes tento okruh daleko sahá působnost samosprávných těles našich, která má povahu úplně volných rozhodnutí. Kdo může prokázat příslušnost a chudobu, může také žádati a po případě postupem stížnostním vynutiti podporu v mezích předpisů zákona chudinského přiměřenou — ale ani všickni chudí v obci dohromady nemají právní možnosti vynutiti na obci zřízení chudobince, chorobince, sirotčince a pod., aniž má možnost vyšší samosprávný svazek na podnět stížnosti či o své újmě zřízení takového ústavu naříditi. S každou z četných větví policie místní souvisí možnosti zařízení a ústavů, vzhledem na které otázka zda i jak jest zůstavena volnému usnesení obce.

A, přes ten obor konečně pod všeobecným titulem hospodářské působnosti dán jest hojný a pestrý výběr rozhodnutím zcela volného nezávislého rázu. Vzpo-

¹ Srovn. tuto paralelu v pojednání Dra H. E. Vládní studie o reformě vnitřní správy. (Česká revue 1905)

meňme na plynárny, vodárny, elektrárny, místní železnice, mosty, sady, nejrůznější tvary a druhy škol, čítáren, museí, divadel, hudebních sání, útulen, ohříváren, veřejných kuchyní, chorobinců, chudobinců, nemocnic, pracoven, dělnických a jiných bytů, vzpomeňme na nadace a podpory na nejrůznější účely, u kterých časem jen nejextensivnější výklad najde ještě souvislost se zájmem místním. Ve svém souhrnu spadá všechna tato působnost pod tak řečenou hospodářskou, či lépe: technicko-hospodářská opatření pro pospolitě potřeby obyvatelstva. Zákony, jimž v těchto příčinách obec, okres i země podlehá, jsou (ať už státní nebo zemské) obecné zákony soukromého i správního práva, tytéž, jichž dbáti musí každý soukromník, něco-li podobného zavádí a podniká. Potud má obdoba obce a jednotlivce, nepřiměřeně spovšechnělá v přirozenoprávním pojetí samosprávy, plnou platnost a ve spojení s agendami obcí zákonně vymezenými teprve veliký dosah, dopouštějíc účelné a soustavné doplnění pozitivních i policejních stránek každé agendy a vyplnění konkrétních mezer, jež zůstávalo opomenutí neb úmyslnost jiných orgánů správy veřejné. Velkou měrou je tu otevřeno pole volné tvořivosti správní.

Obsahy pamětních spisův a jubilejních řečí svědčí opravdu, že tyto plody samostatného správního počínu, daleko z mezí každodenní běžné zákonné agendy správní vybočující, řaděny bývají mezi nejtřpytnější doklady zásluh o dobro obecné a nejvýmluvnější důkazy úspěchů naší samosprávy i mohoucnosti samosprávy vůbec. Aspoň, zdá se, zajímají i samy vykonavatele samosprávních úkolů více, než otázky o bezvadnosti běžných výkonů povinných agend. Mluvíci naší samosprávy nezůstavili nás v pochybě o tom, na čem si nejvíce za-

kládá jejich tížnost. A tak se stává rozdělení působnosti volné a vázané už i prakticky důležitějším, než lišení působnosti samostatné a přenesené, jež je beztoho pojmově tak vratké.

Z toho, že dualismus správy veřejné, o němž právě byla řeč, a tedy i těsně s ním souvisící konstrukce samosprávy svazků územních, jest zvláštností rakouskou, vyplývalo by již, že by obrana této naší samosprávy musila buď ukázati, že odchýlné základy této nebo obdobných větví samosprávy ve všech jiných státech jsou méně dokonalé anebo aspoň že naše jest dostatečně odvodněna našimi poměry, že se vzhledem k nim také náležitě osvědčuje a tudíž právě jako specialita jest v právu. Pokus o důkaz posléz řečený mohl by se pak provésti buď s výslovným obmezením na agendy platným právem samostatnému oboru působnosti našich územních korporací přisouzené a pak by se mohlo jednati toliko o jisté podmínky účinnějšího vykonávání na př. přisouzením samostatné exekutivné moci orgánům samosprávy — anebo by mohl jíti i dále, dovoditi oprávněnost rozšíření samostatné působnosti na agendy jiné, které v trvajícím zřízení jsou vyhrazeny zeměpanským úřadům a nanejvýše svěřeny obcím neb okresům v působnosti přenesené. Podobné práce si ale ani nedaly obrany našich forem samosprávy obecní a okresní, když při jubilejních oslavách a jiných podnětech se reagovalo na výtky a stížnosti nebo na různé nové návrhy opravné. Prostě asi proto, poněvadž mužům našeho světa samosprávného a jejich politickým vůdcům vědomí speciálnosti naší konstrukce samosprávní vůbec schází, anebo snad ji hledají jen v tom, že je pouze zúmyslně oslabeným provedením principu, jenž v jiných státech je pro-

veden s rozhodnější důsledností. Zachovávají jen tuhé tajemství o tom, kde. Byloť by přece neskonale cenné zvědět v těch příčinách něco blíže, když se slyší při podobných příležitostech mluvit o dokonalé samosprávě, které se přisuzuje ohromný dosah, jako na př. v ústech vůdčího politika, který v září 1895 při oslavě třicetiletého trvání obecní a okresní samosprávy pronesl větu: »Dokonalá samospráva jest(!) základem rozvoje našich obcí, musí státi se základem rozvoje našich krajů a okresů, ona jest základním kamenem, na kterém v budoucnosti zbudovati se musí svézákonný a svéprávný stát český!« Poněvadž mezi samosprávou obcí a okresů, jakožto tvarů veřejné správy, a svézákonným státem českým, jakožto ústavním útvarem není pořítek, ano svézákonný a svéprávný stát český by byl možný i na př. při takovém upravení samosprávy, jaké jsme viděli ve Francii, dalo by se souditi, že existuje ještě nějaká jiná forma samosprávy místní, která jest základním kamenem státní suverenity. Podotkněme jenom stručně, že po dalších desíti letech jubilejní projevy nenasvědčovaly tomu, že by se zatím byla nějak otrásla důslednost v názorech jejích pořadatelův a účastníkův a proto obsah kritických i oslavných řečí z našich jubilejních sjezdů samosprávných může býti pomínut beze všeho nebezpečí nějaké újmy pro věcnost přítomné úvahy.

VI.

Přehled snah opravných v Rakousku.

Velmi záhy po zavedení naší autonomní soustavy samosprávní objevují se návrhy na změny její. Vyskytují se v literatuře, vystupují v podobě iniciativních návrhův