

1. aby organisace obcí dle jejich velikosti a hospodářského rázu byla rozlišována a aby obce menší pro určité obory výkonu správy veřejné se sdružovaly;

2. aby v samosprávu uvedeno bylo kvalifikované úřadnictvo pod dozorem vyšších instancí samosprávních;

3. aby působnost orgánů samosprávných naproti zeměpanským úřadům správním důsledně byla ohraničena a na příbuzné obory rozšířena;

4. aby orgánům samosprávným poskytnuta byla donucovací výkonná moc v oborech jejich působnosti;

5. aby dohled úřadů zeměpanských nad orgány samosprávnými ve směru správní kontroly jasně byl vytčen a aby bylo přesně formulováno zakročování vyšších instancí samosprávných z povinnosti úřední;

6. aby zřízen byl v obcích čtvrtý sbor volební.

K rozvoji samosprávy obecní a zabezpečení nejzpůsobilejších pracovníků doporučuje se, aby na místech kompetentních usilováno bylo o to, aby na školách obecných i odborných lépe seznamována byla mládež se samosprávou nežli dnes i aby při universitě pražské a technice brněnské zřízena byla zvláštní stolice samosprávy.«

VII.

Kritické úvahy.

Obmezujíce se v úvahách svých i dále nyní na útvary územních korporací naší samosprávy, na autonomní samosprávu obce, okresu a země, obracíme se konečně sami ke kritice její. Lišiti jest posudek výkonů na půdě dané soustavy samosprávné od kritiky této soustavy samé. V prvním případě se vyšetřuje, pokud lidé, k výkonům veřejné správy v daných formách její organi-

sace povolání, dovedli zabezpečiti správu dobrou v těch oborech, které řečená soustava samosprávě vykázala a v těch mezích, v jakých ji možnou činí. V druhém dlužno zkoumat tuto možnost samu s hlediště potřeb a požadavků správy veřejné vůbec.

Posudky konkrétných výkonů slyšeti bylo často u příležitosti nezbytných jubileí po pětadvaceti, třiceti a čtyřiceti letech trvání nynější soustavy. Měli při nich slovo hodnostáři samosprávy sami a hlasy jejich oplývaly sebevědomým přichvalováním. Nejsou-li úspěchy s hlediště veřejné správy na výši možné dokonalosti, nevězí podle těch hlasů příčina v osnovných ideách soustavy, nýbrž v obmezeních, která plnému rozvoji a nespoutanému uplatnění jejich uložily centralistické a byrokratické směry vrch v Rakousku mající, také ovšem, na kolik jde o obec, přetížení rostoucími agendami působnosti přenesené. Panegyriky veřejné jsou však jen důkazem, že v těch věcech máme dvojí svědomí, veřejné a soukromé, anebo snad lépe: svátkové a všednodenní. Ve všednodenních případech kritiky idou výhrady, kterými se chvála obmezuje a do klíčků dává, dále než v slavnostních — na krajním křídle šiku stojí ale nevděčníci mezi částí lidu venkovského, jimž ve veřejném tisku platila výčitka, že sice v zásadě samosprávu chválí, ale v praxi mívají více důvěry k zeměpanským úřadům. Třeba oprávněné výtky přímého zjištěného kořistění z hodností a z úřadů samosprávních byly řídké, přece nejsou v hospodářství obcí i okresů nečetny případy nedostatečné dbalosti a přesnosti v účtech a výkonech pokladních i v příslušné kontrole, nejsou bezdůvodny stesky, že panuje na vyšších stupních samosprávy a ve větších svazcích komunálních vůbec jistá lehkovážnost v povov-

lování výdajů, která jest podporována snadností úvěru, že v běžném úřadování zahostil se namnoze duch, který býval a ještě bývá kaceřován jako »byrokratický«, že péče o kvalifikované síly pomocné nebyla aspoň v obcích a okresích tak upřímnou, aby byla vyloučila v přechodných případech strýčkovství a nevěcné ohledy, že konečně i v usnáseních a rozhodováních patrný bývají stopy určitých třídních zájmů nebo i politického stranictví. Že by vůbec po stránce věcné dokonalosti, právní přesnosti, rychlosti a nestrannosti samospráva naše nějak rázovitě vynikala naproti zeměpanské, mimo okruh slavnostních řečí naprosto nebývá slyšáno. O tom však není bezpečného úsudku, do jaké míry všechny výtky zde řečené lze zpovšechniti. Není už proto, že nikdy se nestal pokus nějakého nestranného obsáhlého vyšetření.

Bylo by s druhé strany zle, aby trvání členitých útvarů zastupitelských po více desetiletí nebylo přispělo k jistému oživení politického smyslu v lidu — ale naděje, které na počátku okresní samosprávy kladl Fr. L. Rieger do obecného politicko-etnického povznesení národa,¹ byly příliš optimistické. Ba nezřídka při vrtkavosti v politických názorech českého obecnictva vzhledem k zásadám i taktice a rychlém střídání politických »přesvědčení« ve voličstvu ohrožovaly touhy po udržení se ve vládě místní i pevnost politického charakteru místních předáků, a to až měrou žalostivě demoralisující.

Leč to vše — ač o sobě skutečnosti vážné a bedlivé starosti hodné — mohlo by se objeviti i při samosprávě na jiných základech ustrojené, není v žádné tuhé přičinné

¹ Dr. Fr. L. Rieger v úvodě ke své Rukojeti k poznání příslušnosti a činnosti zastupitelstva okresního. (Praha 1866.) — Srovn. můj článek „Zakřiknuté jubileum“ v Alétheii roč. VII. č. 11.

souvislosti s její trvalí soustavou a železi jest jenom, že i tam, kde byly možny jisté důrazné odpomoci zákonné, jako na př. vzhledem ke správě účtův a peněz v obcích a okresích, vzhledem ke kvalifikaci úřadnictva a pod. nebylo dosud dost odhodlanosti k opatřením rozhodným. Uznání hodný pokus stal se v Čechách jen vzhledem ke správě obecních lesů, kdežto v Haliči, zemi, již pokládáme za méně pokročilou, vypravil zákon výbor zemský velmi rozhodnými pravomocemi při dozírání na finanční hospodářství obcí vůbec.

Závažnější jest však zajisté otázka soustavy. V příčině její liší se veřejné mínění Čechů v českých zemích od venkoncem skeptičtějšího nazírání nejen Němců rakouských, nýbrž i Slovanů v jiných rakouských zemích. U nás o schopnosti a udržitelnosti soustavy samé chovají pochybnosti jen jednotlivci a těm tanou na mysli vzory selfgovernmentu, příklady obsáhlé účasti laických živlů na výkonech veřejné správy státní, jež po jejich názoru na záhony naší platné soustavy se slibným výsledkem zasaditi se nedá. Panující mínění české však vůbec si ani neklade otázku po oprávněnosti neb výhodnosti trvalí soustavy samosprávní s hlediště požadavků a potřeb řádné správy veřejné vůbec, neboť pokládá ji za naprosto rozřešenu, ježto — jak se myslí a praví — samospráva, při níž »sami své záležitosti spravujeme«, je vůbec lepší způsob správy než byrokratická (to jest: zemčpanská). Nepřipouští se tedy jakékoliv měřítko relativné, jen stanovisko axiomu, z něhož vyčerpává se potřeba kritického rozhledu toliko dvěma otázkami: popřán-li samosprávě dosti veliký obor agend a přáno-li jí při nich dost volnosti a moci. Arci osvícenější

hlavy veřejného mínění, třeba se nerady dávaly svěsti k rozborům základních ideí naší samosprávy, přece se netajívají názorem, že naše zákonné lišení samostatného a přeneseného oboru působnosti nemá ani vědeckého ani vůbec věcného základu. Kdo však to uznává, učinil vědomky či nevědomky kříž nad celou soustavou — neboť zmíněné roztržení jest duší její. Jen když se nic neúčtuje s účinky mohutných sociálních vývojů, možna jest myšlenka, že se dají obci přiřknouti jisté agendy veřejné správy jako něco trvale a podle povahy věci k jejímu zájmu náležitého. Nic nebylo na př. přirozenějšího, než že ve stoletích dřívějších při nepatrné pohyblivosti obyvatelstva důležité hospodářské a sociální úlohy připadaly obci a nemohly ani jiné pospolitosti připadnout. Ale dnes, kde dávno popukaly popruhy všech místních vázaností, kde v poslední vesničce se spotřebují pravidelně výrobky vzdálených světa dílů, kde celé ukojování potřeb, i duševních, jest výsledkem rozvětvených společenských součinností, které na jedněch místech obyvatelstvo soustřeďují a na jiných způsobují vylidňování, obecně ale udržují ustavičné místní proudění, netýká se na př. chudinství ani nejbližší ani především zájmu obce. Přisuzují-li se obci i mimo Rakousko za určitých předpokladů jisté agendy chudinské, nemá to nic činiti s představami, patří-li ono přirozeně v obor působnosti její, nýbrž pouze s úvahami účelnosti, který článek správního ústrojí ty a ty úkoly chudinské po stránce výkonnosti i hospodárnosti nejúspěšněji může vykonati. Jen historicko-relativní vodítka mohou platit pro rozdělení úloh mezi články samosprávních soustav i mezi články státních soustav úřadových, ale také mezi oběma těmi oblastmi samými. Duch takovéto časové a místní relativnosti dřímá vlast-

ně už v hlavách tvůrcův osudného rozřídění působnosti, když oni definující známým způsobem působnost »přirozenou« nemohli pominouti zřetele na finanční moment. Malinký krůček scházel do rozbřesknutí, že uvnitř téže kategorie samosprávných těles, a zvláště mezi obcemi místními, finanční nosnost jest nanejvýš rozdílná a důsledkem té úvahy celá klasifikace byla by v povětrí. Krůček ten se nestal právě vlivem ryze abstraktního pojmání věci, jež bylo příznačným pro starou liberální školu. Usilují-li však dnes mnozí o to, aby se oprava naší samosprávy, anebo, jak se už s určitým naznačením rázu té opravy říká, vybudování její stalo na základech trvajících, při tom chtějí však provést rozdíl co do rozsahu samostatných agend větších, středních a malých obcí — pak už je vlastně nezbytno se zásadou rozřídění samou se vypořádat. V zemi, kde jsou zastupitelstva okresní, bude snad na tu chvíli ještě možno trochu se okolo toho choulstivého nárožníka přikrčit a obejítí její, pokud se podaří jistými agendami z dosavadní »přirozené« působnosti obcí menších obohatiti pro budoucnost přirozenou působnost okresů. Kdyby však šlo o vybudování rozmnožením samostatných agend samosprávy vůbec, selže taktika přikrčení. A přece vybudovati samosprávu naší rozmnožením agend jest snem českého samosprávnictví, působivou závěrkou slavnostních řečí, v níž nescházívá poznámka, na jaké výši teprv potom veřejná správa u nás se octne. Oč se opírá ta naděje? O bedlivé přezkoumání výkonnosti dosavadní samosprávy? Řekli jsme, že se o ně dosud nikdo vážně nepokusil. Odkud tedy plyne to přesvědčení? Zdánlivě z téhož ducha abstraktního souzení, který je dědictvím či lépe snad dědičným zatížením z dob paunství přirozenoprávního ducha liberálního, ve

skutečnosti z výhni palčivých zkušeností, na kterých se ukovává nejtvrďší ocel lidových názorů. Tu vězí tajemství, proč právě náš lid tak přilnul k axiomu »sebeurčení«. Bylo již podotčeno, že přirozenoprávní formule samosprávy je protistátní. Její protistátnost jest abstraktní, platí státu vůbec, platí každému státu. I naše protistátnost byla na vrcholištích liberálního zanícení taková. V naukách i politické praxi zatím pobledla, stát je odevšad volán k zásahům v oboru národohospodářském, na zápasíštích sociálních — ale nám zůstala protistátnost zcela konkrétní, jež vzrostla ze zkušeností našich o osudech národa za dob novějších. Státní moc, usilující o germanisaci jednou pod záminkou domněle nutné jednotnosti správy, podruhé z tužby po obnovení primátu v říši německé, po třetí, když oběti té tužbě věnované selhaly, z tradice dvorské i byrokratické, přičinila se seč byla učiniti se v lidu českém nepopulární, překážela kulturním snahám národa, ani pro hospodářské neměla porozumění. A tak hovělo citu národa ústrojí samosprávné, jež bylo v základním svém pojetí protistátní. To byl negativný důvod sám o sobě dost silný. A přidal se k němu pozitivný: netuše vybudoval stát v tomto ústrojí samosprávy, v jeho oboru působnosti samostatně široce vymezeném jisté bašty národnímu duchu obrany proti zkracování jeho zájmů, jeho kulturní a zvelebovací svépomoci. S hlediště dobré správy neosvědčila se naše samospráva vždy dost přesnou, správnou, nestrannou. Ideálu politicko-ethického povznesení, jenž do ní byl kladen, nedovedla očekávanou měrou dostáti. Ale v zápasech o národní bytí byla vydatnou oporou. Proto se tak zakotvila v názorech lidu, proto stala se mu formulí samosprávy právě a vlastní, proto tak úzce splynula

s jinými politickými hesly, jež mají s ní společný znak, tu protistátnost ryze konkrétní, specificky naši.

Vysvětlíme-li si takto historicky — nebo dle slova u jiných oblíbenějšího, sociologicky — mocné přilnutí českého lidu k formulí samosprávy naukou i obecnou praxí cizozemskou už venkoncem odstavené, vysvitne nám také druhá stránka věci, nezbytný rozpor, který vzchází mezi tímto samosprávním ideálem a tužbami po vybudování samosprávy rozšířením její.

Bylo již podotčeno, že osvícenější obhájci nynější soustavy přece připouštějí nevěcnost nynějšího lišení samostatného a přeneseného oboru. To znamená, že lišení agend nelze poutati na fiktivná dělítka zásadní, nýbrž že může rozhodovat jen účelnost, při níž na váhu padá i vztah více méně rozhodný k velkým obecným důležitostem společenským, jež meze zemí a namnoze i států přesahují, pak stupně intelektuální i finanční schopnosti těch kterých územních (a zájmových) svazků ku provádění určitého úkolu veřejné správy. Už s toho hledíště bude někdy velmi nesnadno naléztí opory pro vindikaci nějaké větve správní i nejšířšímu územnímu svazku — zemi. Vezměme živnostenskou správu. Při tom mohlutném pohybu obyvatelském ze země do země, při panujících zřetelích na mezinárodní soutěž, kterým nedá se vyhověti pouze mezinárodní celní politikou, ale též celým souborem národohospodářské politiky vnitřní, stává se jednotnost zákonodárství i správy živnostenské v celých oblastech státních nevyhnutelnou. Než budiž. Voláme po rozšíření samosprávy, tedy jinými slovy po převodu agend státní správy do rukou samosprávy. Chceme tedy vlastně selfgovernment, ale bráníme se jeho formulí, protože chováme odpor k byrokratické

správě i jen ke spoluúčasti její a v naší formuli samosprávné spatřujeme baštu proti tomu živlu.

Zastavme se při tom. Dá se celé nynější ústrojí správy veřejné v Rakousku s jeho význačným rozdělením působnosti státní správy a samosprávy pojímatí jedině tak, že samospráva, tak jak ji máme, jest baštou proti byrokratismu? Neplatí také opak? Rozpomeňme se jen, že právě obavy před přílišností byrokratické správy v důležité době 1860—1861 jedněm byly podnětem ku přimluvám za selfgovernment se zachováním jednoty správné, druhým ale pohnutkou k dualismu správním s vymezením oboru samosprávného dle idey sebeurčení. A výsledek? Pevně uzavření naší samosprávy pomocí těch právě formulí, na kterých spočívá celé její složení a příslušnost, znamená vydatnou a silnou hradbu proti vnikání živlů lidových, laických do oboru státní správy, znamená nejpůsobivější ochranu byrokratické správy, monopolistické její ovládnutí v nejobsáhlejšímu kruhu nejdůležitějších agend, v jejichž rozhodování jinde má státní občanstvo skrze zástupce své zabezpečené účastenství. Naše samosprávné formule jest tedy závorou proti selfgovernmentu. Žádný most k němu nevede a nedá se postavití od hradeb naší bašty samosprávné. Stát ovšem, kde toho žádaly prospěchy jeho byrokratické správy samotné, nebyl odpírávým, nalezl formy pro účast živlů lidových ve výkonech státní správy, jak vidíme dnes v oborech přímých daní osobních, ale vytvořil je docela mimo samosprávné ústrojí v podobě tak řečené smíšené správy, připustil je jako organizační výjimky. Touž měrou, jakou náš osobitý organismus samosprávné jest ochranou proti byrokratismu, jest také ochranou jeho, ba měrou větší. Nás oslňuje jedna stránka

dualismu panujícího v naší veřejné správě, že nevidíme dost jasně druhé. Ke všemu naše samospráva není zájmovou pouze v místním smyslu dle známé definice samostatné působnosti, nýbrž též zájmovou ve směru třídním, obmezujíc volební právo na poplatnictvo daní přímých, což dávno jest anachronismem.

Tak vypadá rub mince, jejíž líc uvykli jsme si výhradně pozorovati a oblíbili si ji. Na dně duše dříme našemu lidu ideál selfgovernmentu. Rád by jej viděl uskutečněn, ale pomocí forem, jež s povahou jeho jsou v rozporu. Proto jest mu samospráva velikým politickým principem, ale nedospívá přece k žádné jasné samosprávné politice. Neboť provedení selfgovernmentu vyžaduje jistých obětí na útvarech dosud oblíbených, obět v oboru vyhrazeném dosud sebeurčení územních korporací za jistou více méně rozsáhlou účast lidových živlů ve správě záležitostí státních, patřivších až dosud ve výlučnou příslušnost politických úřadů zeměpanských a chráněnou ve prospěch státní správy úřednické samým našim samosprávním zřízením, samou jeho podstatou, celým jeho rázem. Panující názor neoceňuje, neodměňuje náhrady, váží jen obět. Oběť zdá se mu velikou, protože je ozářena leskem sebeurčení. A nad to bojí se živlů byrokratických, pokud by dotčenou změnou jistá část agend místní policie měla přejíti snad jen na úřady státní a pokud by selfgovernment se měl provésti ve formách smíšené správy, tak že by lidoví zástupci rozhodovali pod řízením státního úředníka, jenž by usnešení vykonával. Ta bázeň zastíňuje i tu skutečnost, že by při sborovém rozhodování zástupci lidu měli rozhodující hlas o záležitostech státní správy. Ale v řečené bázni vězí pak i jisté votum nedůvěry v samostatnost a tuhost

přesvědčení zástupců lidových, neboť na konec jest to bázeň, že budou příliš slabě a povolně podléhati vlivu a nátlaku zeměpanských předsedů nebo spoluvotantů. Leč nemluvil by tento předpoklad nedostatečné síly přesvědčení proti vybudování samosprávy rozšířením i v jakékoliv jiné formě?

Má-li se však nějak zvážiti oběť v oboru autonomního sebourčení, kterou by bylo podstoupiti za určité vybudování selfgovernmentu, dlužno uvážiti, kterou část samostatné působnosti by vlastně mohlo stihnouti. Vyloučeno jest, že by se týkala celku této působnosti. Viděli jsme, že v tuto působnost zahrnuje se značný okruh volnému rozhodování přenechaný, který sice formálně se řadí mezi správu majetkovou a správu obecních ústavů, věcně ale objímá různá opatření pro duchovnou kulturu, sociálně-humanitní a hospodářská zařízení. Dopouští množství plodného počínu, otevírá pole tvořivosti správní. V něm, jak jsme se pokusili ukázati, spočívá vlastní národní hodnota naší samosprávy, nápravný a v jistém smyslu obranný její živel naproti netečnosti neb odpíravosti státu. Dokud nebudou podmínky kulturního a hospodářského rozvoje národního tak zabezpečeny, aby nebylo třeba chovati pro ně v záloze svépomoc samosprávní, musí tento okruh volné správy zůstatí zabezpečen, žádná reforma správní nesmí mu ublížiti. Byla by to *conditio, sine qua non*, aby správní reforma nechala nedotčenou a nestenčenou tuto národně nejcennější stránku dosavadní působnosti samosprávy, jejíž veliké zásluhy o zachování existenčních podmínek Rakouska pro budoucnost budou ještě jednou oceněny na místech nyní tomu ocenění ještě snad málo přístupných. Ale není žádných známek, že by při návrzích re-

formních šlo o tento obor. Ani Němcům nebylo by lhostejno, kdyby jej měli vydati v šanc. Pak ale je obraz celý jasnější. O všem ostatním je možna klidná výměna názorů, věcné jednání bez odíravosti zásadní, úvaha opírající se pouze o vodítka správní účelnosti. Jen musí být jasno, ve kterém oboru ještě vyšší zřetel než pouhá správní účelnost rozhoduje o nedotknutelnosti samostatného rozhodování v dosavadním způsobu. A to jasno jest, neb snadno se ujasní každému, kdo nebude soudit s hledišť příliš povšechných, nýbrž jednotlivé obory rozliší a uváží jejich vztah k velkým životním potřebám národa pro přítomnost a dozírnou budoucnost.

Literatura. Povšechný pojem samosprávy a její postavení ve správě veřejné. Z českého písemnictví jest tu uvéstí úvodní studii B. Riegra k jeho článkům »O samosprávě« (zvl. otisk z »Osvěty« I. díl 1891) a Pražákovu úvodní přednášku v cyklu »Samospráva«, pořádaném r. 1897 »Českým klubem« v Praze. Nejdůležitější spisy, formulující různé směry názorů v textu vyložených, byly již tam uvedeny; zejména autoři: Gneist (str. 273), Gierke a Schaeffle (str. 285), Stein (str. 288), Jellinek a Hatschek (str. 289). K nim by bylo ještě připojití všeobecné orientační spisy a studie Gluthovu a Blodigovu (v pozn. str. 285), dále pak: E. Meier Das Verwaltungsrecht v Holzen dorffově Encyklopädie der Rechtswissenschaft (6. vyd. 1904 od Kohlera). Pro mnohou zajímavost pak s hledišť francouzských: Henrion de Pensay Du pouvoir municipal et de la police des communes (6. vyd. 1840). J. Simon. La liberté (1859). Benj. Constant Cours de politique constitutionnelle (1861), Dupont-White L'individu et l'état (2. vyd. 1858), La centralisation (1860) a zvl. La liberté politique considérée dans ses rapports avec l'administration locale (1864). Ferron Institutions municipales et pro-