

PUBLIKÁCIE ministerstva pre sjednoteniá zákonov a organizácie správy **V Ě S T N Í K.**

Ministerský tajemník Antonín Hons:

Postavení Slovenska v zákonodárství republiky.

I.

Dvojí různé zákonodárství,¹⁾ jež musel nově vzniklý stát česko-slovenský převzít a do svého právního řádu recipovati, ukázalo hned v samém jeho počátku — což ostatně s sebou přinášela již samotná myšlenka jednotného státu — že bude nutno přikročiti k postupné unifikaci jak na poli správy včetně finanční, tak i na poli soudnictví. Odchylné hospodářské a politické poměry na Slovensku a v Podkarpatské Rusi nedovoľovaly ovšem, aby unifikace ta dala se přímočaře a najednou, nýbrž bylo nutno práce ty prováděti postupně, a to alespoň v těch partiích jednotlivých oborů právních, v nichž sjednocení dosavadního různého právního řádu jevílo se nejnaléhavějším a pak s patričním zřetelem k dosavadním vžitým již poměrům potud, že se na přechodnou dobu připouštěla v nejnútnejší míře ustanovení částečně odchylná od všeobecných norem, kterými ten který obor se unifikuje; tím umožňuje se pak nutný poznenáhlý přechod ze starého právního řádu do řádu nového, jednotného.

Tato směrnice, jejíž důsledkem byla i další, že totiž pokud možno třeba zachovati vše to, co by za dosavadního stavu bylo lepšího, víne se celým postupem unifikačních prací. Ovšem, že nutno přiznati, že některé zákony již svou povahou v detailech nepřipouštějí ani takových odchylek²⁾ a dále, že z počátku, zejména v první době popřevratové tehdejší chvat, nedostatek pomůcek a tím i nepřehlednost celé materie způsobily, že nebyl vzat náležitý zřetel na poměry panující v oblasti zákonodárství uherského. Než přes to možno konstatovati, že k nějakým krutým přehmatům — které by tehdy zajisté byly rovněž omluvitelné — nedošlo vůbec, a že nové normy vžívaly se pomalu ať již za pomoci praxe nebo tím, že během pozdější doby doznaly příslušných nutných změn. To bylo také jedním z úkolů ministerstva unifikačního, mezi jehož přední snahy náleželo, aby bylo vždy hleděno k tomu, by každý nový zákon byl tak vhodně přizpůsoben, by mohl zapadnouti dobře do dosavadního právního stavu na Slo-

¹⁾ Myslíme tu hlavně na říšské zákonodárství rakouské a uherské a nepočítáme tu tedy ani se zákonodárstvím německým v části Hlučínské ani se zemskými zákony dolnorakouskými platnými na Valčicku a Vitorazsku a tím méně pak se zemskými zákony českými, moravskými a slezskými.

²⁾ Jako na př. zřizování jednotných nejvyšších tribunálů.

vensku. Dále bylo třeba provést unifikaci i u počátečních zákonů republiky, které právě — jak již řečeno — pro své vady anebo pro nevydání příslušných prováděcích předpisů buďto pro Slovensko a Podk. Rus neplatily nebo jejich provádění by na tomto území působilo obtíže a konečně práce velkých rozměrů, při čemž by nebylo zapomináno i na ony drobné práce, jež se týkají potřeb každodenního života.

Probíráme-li se takto zákonodárstvím republiky, můžeme všude pak konstatovati určité zlepšení oproti stavu dosavadnímu na Slovensku a Podkarpatské Rusi, ať v zájmu celku nebo v zájmu určitého většího teritoria nebo čistě místním, a to i tehdy, jestliže příslušný zákon se výslovně tímto územím neobírá.

Pokusíme se pak alespoň v hlavních rysech dokázati pravdivost tohoto tvrzení.³⁾

II.

V prvním zákoně unifikačním č. 3/1918 Sb. z. a n. rozšířena prostě platnost recipovaných předpisů o býv. rak. spr. soudě na Slovensko a Podkarpatskou Rus⁴⁾. Již zde jeví se zlepšení oproti dosavadnímu stavu. Kdežto uherský správní soud rozhodoval jen v případech taxative v zákoně uvedených a stížnost připouštěla se jen proti rozhodnutím a opatřením úřadů, jež rovněž byly taxative vypočteny, podle nového zákona republiky je chráněno generelně jakékoliv porušení subjektivního práva na celém poli správy, ať se toto porušení stane od kteréhokoliv úřadu správního.⁵⁾

Zákonem č. 64/1918 Sb. z. a n. ponechání ve svých úřadech všichni úředníci a zaměstnanci býv. král. uherského, složil-li slib poslušnosti novému státu, jazyk slovenský prohlášen za jazyk úřední (aniž by se zapomělo na ostatní jazyky domácí) a zákazem výčepu lihových nápojů kromě piva a vína zahájen boj proti alkoholismu. Třetím významným zlepšením v r. 1918 bylo ustanovení zák. č. 91/1918 Sb. z. a n. zavádějícího 8hodinný pracovní den neb 48hodinný týden, oproti dřív. uh. zák. stavu, znajícímu pouze meze práce denní od 5 hod. ráno do 9 hod. večerní s celkovým dvouhodinovým odpočinkem.

Po stránce kulturní bylo zákonem č. 67/1919 zabezpečeno dosud na Slovensku neznámé pořádání bezplatných kursů občanské výchovy, v nichž by se všemu občanstvu dostávalo odborného lidového výkladu o ústrojí státu, o působnosti jeho ve všech oborech jeho činnosti a o právech a povinnostech občanů státních. Zákonem pak zabezpečeno zřizování veřejných obecních knihoven s četbou vzdělávací, naučnou a výchov-

³⁾ Nejde tu tedy o nějaký taxativní výpočet, nýbrž snahu v jednotlivých oborech alespoň na význačnějších partiích provést zmíněný důkaz.

⁴⁾ K tomu vydáno poučení v č. 11. ai 1919 v Úředních Novinách pod č. 1153/1919 prav. Srov. též můj komentář »Zákon o Najvyššom správnom súde« vydaný ministerstvem unifikačním.

⁵⁾ Tato generelní ochrana vyvažuje pak to, že uh. spr. s. rozhodoval též meritorně, kdežto rozhodnutí nynějšího spr. soudu jsou povahy kasační, zvláště když nižší úřad je pak při vydání nového rozhodnutí nucen řídit se důvody zrušujícího rozhodnutí spr. soudu.

nou, při čemž národnostním menšinám zaručeny knihovny zvláštní (č. 430/1919). Do konce tohoto roku stoupne počet knihoven na Slovensku na 1900 a v době nejdéle tříleté mají být podle plánu všechny obce slovenské nad tři sta obyvatel vybaveny obecními knihovnami.

V Bratislavě zřízena státní universita (z. č. 375/1919), samostatná katolická fakulta bohoslovecká (z. č. 441/1919) a v zájmu jednotnosti stanoveno, dále, že pokud pro střední školy a ústavy rovnocenné na Slovensku nejsou předepsány výjimky, platí pokud se týče osnov školních knih, přijímání žáků, zkoušení a klasifikace, školních prázdnin, zkoušek dospělosti, služebního poměru učitelstva a pod. příslušná ustanovení platná pro střední školy a jmenované ústavy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (z. č. 293/1919).

Státní polepšovna v Košicích přeměněna na Komenského ústav pro výchovu opuštěné mládeže na Slovensku, která nemá rodičovské neb jiné péče, jakož i té zanedbané mládeže, jejíž rodiče nejsou s to, aby výchovu dětí úspěšně vykonávali a takové mládeže, jež podle rozsudku úřadu správního neb soudního odevzdána býti má výchově polepšující.

Zákonem o podmíněném odsouzení a propuštění převzali jsme naopak z uh. práva dvě zvláštní instituce, jež byly rakouskému právu úplně cizí, při čemž byly oba ústavy ještě na základě nových poznatků a zkušeností proti dosavadnímu stavu na Slovensku a v Podk. Rusi daleko zlepšeny.

Ponevadž nebylo možno dále slovenské družstevnictví ponechat pod vlivem cizozemských centrál, které využily nižší vzdělanostní úroveň drobného lidu k úplnému ovládnutí družstev, strhly na sebe vedení obchodní a vykonávaly v každém směru politický nátlak, rozvázán zákonem č. 210/1919 přiměřeným způsobem poměr družstev na Slovensku k těmto centrálám a vytvořen nový orgán, který pověřen likvidací dosavadních vztahů a převzetím funkcí dosavadních centrál, t. j. revise, kontroly a přestování ducha družstevního. Orgán tento — Ústředné družstvo v Bratislavě — podporován pak všemožně vládou, jak patrně na př. ze zákona č. 253/1920, jímž poskytnuty družstvu ze státních peněz zálohy do výše 30 milionů po případě státní záruka za placení částek do stejné výše, jež si družstvo opatří u peněžních ústavů.

Nařízením č. 380/1919 upraveny služební a hmotné poměry, příznán drahotní přídavek a zvýšeny nejnižší požitky finanční stráže na Slovensku. K pracím směřujícím k soustavné elektrisaci poskytnuta státní podpora zákonem č. 438/1919 a povoleny náklady na nouzové práce silniční.

Další unifikace provedena v oboru ochrany známek zák. č. 469/1919 opět prostým rozšířením platnosti zákonů č. 19/1890, 65/1913 a 108/1895 ř. z. na území Slovenska a Podkarpatské Rusi a v oboru dělnického pojištění zahájena nařízením č. 516/1919, k němuž se ještě vrátíme, jímž netřeba se však zde obíratí vzhledem k novému zákonu o pojištění zaměstnanců proti nemoci, invaliditě a stáří.

Zákonem ze dne 17. října 1919 č. 571. Sb. z. a n. odstraněny pracovní a čelední knížky i trestnost bezdůvodného zrušení pracovního poměru. Zmocnění obsažené v zákoně, aby jeho ustanovení byla rozšířena na Slo-

vensko, bylo provedeno pak v pozdějších speciálních zákonech, jako v zákoně živnostenském, k němuž se ještě vrátíme, tak jako i k řádu volení do obcí.

Rovněž ku prospěchu Slovenska i Podk. Rusi můžeme přičísti zřízení ministerstva pro sjednocení zákonův a organizaci správy, v jehož čelo postaven vždy Slovák a jehož úkolů jsme se již z předu dotkli (zák. číslo 431/1919). Od této doby má toto ministerstvo nejen jako každé jiné, nýbrž již ze své vlastní kompetence význačnou účast na vypracování všech návrhů norem, jež se dotýkají Slovenska a Podkarpatské Rusi, opatřujíc k němu nejen materiál dosavadního stavu, ale i jsouc účastno na všech dalších pracích v oboru své speciální působnosti⁶⁾. Při tom všem zůstalo však ve stálém a úzkém styku se slovenskou praxí a vědou, zřídivši na půdě slovenské zvláštní slovenské komise odborníků pro jednotlivé obory, v nichž projednávány pak příslušné osnovy právě s hlediska slovenského práva a praxe; potřebu a význam tohoto postupu nutno vyzdvihnouti zvláště při tak dalekosáhlých pracích, jakými jsou nový zákonník občanský, trestní a p.⁷⁾ Nejdříve byly výsledky této práce patrný při nové organizaci veřejné správy, kde bylo nutno v prvé řadě zásahnouti, kdyžt tato organizace byla v obou částech republiky tak diametrálně rozdílna, že její další trvání nebylo na delší dobu udržitelným, zvláště když ani zde ani tam nevyhovovala již novým poměrům, jak se vytvářely v republice demokratické.

Protože prvním stupněm v mladém státě je řádná organizace úřadů, které obstarávají agendy správní, přikročeno k reformě správy vnitřní zákonem ze dne 29./II. 1920 č. 126. Sb. z. a n. o zřízení úřadů okresních i župních. V Uhrách dosud ležela správa v rukou samosprávných svazů, které obstarávaly samosprávně větší část veřejné správy, ale samospráva ta byla v zájmu celostátním silně oklešťována nejen zřizováním zvláštních státních odborných úřadů a vybudováním smíšených orgánů, správních výborů, ale i praxí samotnou, nehledě k tomu, že do převratu byla správa župní naprosto protislovenská. Pro větší úkoly měla municipální správa malé obvody finančně nedostačující, byla těžkopádná, vše se úmyslně soustřeďovalo v Pešti a byť i zdánlivě měla značný vliv, byla přece jen na vládě skrze vrchního župana, opatřeného dalekosáhlou kontrolní mocí nad veškerou správou, a i finančně závislá. Zastaralý volební řád a způsob složení sborů (municip. výbor skládal se z poloviny virilistů a z poloviny volených, správní výbor ze 6 úředníků státních, 5 municipálních a 10 členů municipálního výboru volených na 2 leta⁸⁾), jakož i neobyčejná moc a postavení vrchního župana způsobily, že v mu-

⁶⁾ O ostatní činnosti tohoto ministerstva viz stručný nástin v brožure »Ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správy« (1921, nákl. téhož).

⁷⁾ O tom svědčí tiskem vydané zápisy »Revise občanského zákona« (1923 a 1924) a »Všeobecná část trestního zákona« (nákladem uniřkačního ministerstva).

⁸⁾ Administrativní výbor, který po převratu převzal funkce jak municipálního, tak i správního výboru, skládal se pak pouze z 10 úředníků a 15 členů jmenovaných županem.

nicipiích, kde úřady byly v rukou maďarských chauvinistů, rozhodovala šlechta maďarská nebo pomadžštěná, zákonů nebylo vůbec dbáno a lid utiskován. Reformní snahy v Uhrách pak směřovaly již před válkou k tomu, aby úřednictvo bylo postátněno a tak veškerá exekutiva soustředěna v rukou vlády.

Nové župní zřízení (z. č. 126/1920) poskytlo občanstvu účast ve vnitřní správě a i správním soudnictví, kdež agenda byla přikázána v celém rozsahu zástupcům občanstva, utvořilo nové korporace místní autonomie s přesnou organizací a působností, při čemž poskytl občanským sborům možnost opatřovati vrchnostensky prostředky nutné k jejich působnosti a zaručilo jim dostatek pramenů příjmů a vyzbrojilo je i působností normotvornou a umožnilo jim rovněž ustanovování úředníků pro své úkoly. Zemské svazy poskytnou pak vhodnou základnu k hájení zájmů celozemských, instituci dosud tam neznámé. Práva svého, jež mají župy a okresy jako právnické osoby, mohou tyto vždy hájiti samostatnou stížností, takže je tu nejenom postaráno o to, aby samospráva nebyla omezována, nýbrž naopak jsou tu otevřeny všechny cesty, pokud to ještě možno, k dalšímu vývoji ve směru decentralizačním.⁹⁾ Ve složení nových sborů se pak nejlépe jeví rozdíl od autonomie staré. Sborny vycházejí úplně z voleb, tak jako u obcí a Národního shromáždění, dle všeobecného rovného hlasovacího práva, jimiž miliony lidí stali se účastnými veřejné správy, na níž dříve účast neměli, a to bez rozdílu pohlaví, stavu, majetku a hodností. Úředníci státní — pokud mají vůbec právo hlasovací — jsou tu vesměš v naprosto mizivé menšině (na př. u župního zastupitelstva maximálně 5 úředníků státních, oproti minimálně 35 členům volebným). Župan nebo okresní náčelník, kteří jsou jako státní úředníci předsedy příslušných sborů, jsou pouhými strážci zákona a vykonavateli usnesení sborů občanských, současně však i strážci autonomie, pečující o to, aby tato nikde neselhala a zaručující i nejužší styk s vlastní státní správou. Krátce samospráva byla spíše rozšířena a uvedena jen ve formu výhodnější pro správu, jsouc úplně nerozlučně večleněna do nové organizace veřejné správy.

Tato nová organizace vyžadovala ovšem vybudování vhodného přechodu a spolehlivého základu a došlo proto k různým přechodným opatřením¹⁰⁾.
(Pokračování)

Tiskové chyby vo »Zvláštnej prílohe Právneho Obzoru« roč. VIII., soš. 10.:

Na str. 7., v druhém odstavci, 2. řádek, schází za slovem »označit« slovo »práce«.

Na str. 11., řádek 8., nesprávně uvedena »I.« a místo »V« má býti »v«.

Na str. 11., uprostřed za slovem »nariadení« místo ».« má býti »;«.
Čtvrtý odstavec počíná místo velkým »V« malým »v«.

⁹⁾ Srv. můj článek »Hospodářská a správní působnost župních zastupitelstev« v č. 9. a 10. Věstníku min. vnitra r. 1925.

¹⁰⁾ Nejde nám tu ovšem o opatření rázu teritoriálního, organizačního, změny hranic obvodů politických a p.