33-F-247
knihovna univ. prof. Dra KARLA LAŠTOVKY

ROZPRAVY A PŘEDNÁŠKY STÁTOVĚDECKÉ SPOLEČNOSTI.

POŘÁDÁ JAN KAPRAS.

ČÍS. 6.

33-F-247

Univ. prof. dr. Bohumil Baxa:

Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky.

(Otisk z České Revue.)

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY
SEMINÁRNÍ KNIHOVNA
Státověd. oddělení

V PRAZE 1922.

Nákladem Státovědecké společnosti. — Tiskem Pražské akciové tiskárny v Praze.

I.

Utvořením československého státu říjnovým převratem r. 1918 byly spojeny dvojí země, jež právním vývojem bezmála tisíciletým byly od sebe odloučeny: země koruny české a Slovensko s Podkarpatskou Rusí. Odlišnost právního vývoje byla m. j. znatelna i ve veřejné správě.

Nelze arci přehlížeti, že v prvních dobách vývoj veřejné správy, resp. aspoň správy místní, byl ve státu českém a ve státu uherském do jisté míry souběžný. Základy místní správy uherské byly zajisté slovanské a samo názvosloví maďarské (na př. vár-megye, stolice, komitát) silně upomíná na vzory slovanské (zřízení hradské). Ale postupem doby vývoj tento šel v obou státech směrem odlišným.

V Čechách samospráva krajská začala se obzvláště ve druhé polovici 15. století (od doby jagelonských) velmi slibně vyvíjeti. Krajské sjezdy se stávaly čím dále tím více opravdovými zastupitelstvy krajskými. Ale samospráva tato, tak slibně se rozvíjející, byla již od prvních Habsburků obmezována a převratem bělohorským vzala úplně za své; z krajů se staly pouhé správní obvody. Roku 1848 pozorujeme sice silný náběh na vybudování samosprávy krajské (osnova sněmu kroměřížského), ale k nějakému uskutečnění této samosprávy nedošlo. Kraje zůstaly pouhými správními obvody a později byly vůbec zrušeny. Pozdější návrhy vládní na vybudování zřízení krajského, nepřihlížíme-li ovšem k zavedení krajského zřízení v předvečer pádu monarchie, nařízením ministerstva vnitra ze dne 19. května 1918, č. 175 ř. z., neměly nijakého výsledku.

Naproti tomu v Uhrách zřízení stoliční se vyvíjelo zdárně a stalo se jedním z nejbezpečnějších sloupů uher-

ské ústavy a svobody vůbec. Po vyrovnání z r. 1867 byla pak samospráva municipální nově upravena a článkem 6. zákona z r. 1876, zřízením správního výboru, vybudována ve smyslu vrchnostenské samosprávy. Municipia jsou právnické osoby: spravují nejen svoje vnitřní věci, nýbrž obstarávají ve svých oblastech veškerou správu veřejnou a nad to ještě vykonávají velmi cenná práva politická. Ke konci 19. století pozorujeme sice silné úsilí postátniti též v Uhrách veřejnou správu a úsilí toto nalezlo značného ohlasu u vedoucích politiků maďarských. Ale krátké období „nezákonné" vlády ministerstva Fejerváryho přivodilo v těchto snahách silné vystřízlivění a snahy o postátnění veřejné správy vzaly nadobro za své. Zřízení municipální zůstalo nedotčeno.

V době převratu vidíme tento stav veřejné správy v oblasti republiky československé. V zemích koruny české jest správa rakouská vybudována na dualismu veřejné správy: správy státní a samosprávy, čili na t. zv. dvojí koleji správy. Na Slovensku a v Podkarpatské Rusi je správa uherská vybudována na podkladě vrchnostenské samosprávy. Kdežto však v zemích koruny české nebylo aspoň pro první dobu třeba organisaci veřejné správy nějak důkladně měniti, bylo tak nutno na Slovensku a v Podkarpatské Rusi z důvodů státních a národně politických. Zde zákon z 10. prosince 1918 o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku, č. 64 Sb. zák. a nař., již mluví o tom, že se všechny městské a obecní výbory rozpustí — zaráží při tom, že se tu nemluví také o stoličných výborech — a jejich pravomoc přejde na komise, ustanovené zmocněncem vlády. Těžiště tohoto zákona spočívá však v § 14., kterým se dává vládě právo dáti některému svému členu plnou moc, aby vydával nařízení a konal vše na udržení pořádku, na konsolidování poměrů a na zabezpečení řádného státního života s výslovným ustanovením, že k platnosti nařízení jím vydaných stačí jeho podpis. Na základě tohoto ustanovení byl pak ve skutečnosti zřízen zvláštní ministr s plnou mocí pro Slovensko. Z jeho úřadu vyvinulo se pak zvláštní ministerstvo pro Slovensko, jehož věcná příslušnost vůbec není upravena, resp. není upravena předpisy řádně vyhlášenými. Toto ministerstvo, ač

má na sobě všechny znaky revolučního období, přešlo silou setrvačnosti i do období zákonného.

Jest přirozeno, že dvojí správa veřejná v tomže státu není možna. Jedním z prvých úkolů státu československého bylo tudíž a jest dosud připoutati všechny země k sobě a vyrovnati rozdíly, jež několikastaletým odlišným vývojem právním a bezmála tisíciletým odloučením se tu vyklenuly. Také skutečně hned po převratu pozorujeme snahy nesoucí se k tomu, aby správa veřejná byla sjednocena. Zřízen k tomu účelu zvláštní úřad, ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organisace správní (t. zv. ministerstvo unifikační).

Toto sjednocení správy bylo lze provésti v podstatě dvojím způsobem: buď se vzala za základ dosavadní správa rakouská, jak byla v zemích koruny české, anebo se hledaly vzory ve správě uherské.

Vzíti za základ správu rakouskou nebylo lze. Svědčí proti tomu předem důvody státně politické. Československá republika jest státem národním, t. j. státem národa československého. Z toho důvodu státní moc dlužno všemožně posilovati; tato státní moc musí doléhati bezprostředně na vrstvy nejširší. Proto nebylo zajisté lze ponechati rozsáhlé obory správy veřejné (obor samosprávy), které by se této bezprostřední moci státní vymykaly a na které by státní moc doléhala jen prostředečně, jako moc dohlédací a kontrolní.

Jsou tu dále důvody národně politické. Zkušenost z dob starého Rakouska učí, že samospráva v českých obvodech byla silnou oporou češství proti centralisačním snahám státu rakouského, státu, který nám nebyl nikdy přátelsky nakloněn. Rovněž máme také v dobré paměti, jak se zacházelo s Čechem v územích zněmčených resp. tam, kde Němci měli, byť i jen zdánlivou většinu, u úřadů samosprávných; zde bylo nutno se dovolávati ochrany proti samosprávným úřadům německým u úřadů státních. Vzpomeme jen na př., jak se chovaly k Čechům městské policie v městech s německými radnicemi, v Liberci, v Brně atd. Zde přece u státních úřadů bylo lze někdy dojíti ochrany, u samosprávných úřadů německých však

nikdy. Nyní, když bychom ve státu československém ponechali tuto dvojí kolej veřejné správy, jest zajisté více než jisto, že v německých samosprávných úřadech by se vytvořily bašty německé iredenty proti československému státu. Aspoň dokladů toho z dnešního stavu, který jest vlastně jen stavem přechodným, jest již dosti.

Jsou to konečně i důvody věcné. Rakouský dualism správy veřejné byl opravdovým unikem ve veřejné správě kulturních států. Nikde se s ním neshledáváme. Jest to zajisté zbytečné plýtvání časem, silami a penězi, tato dvojí kolej a nehodí se pro stát skutečně demokratický, neboť schází tu m. j. i věcné pojítko ve veřejné správě mezi státními úřady a občanstvem.

Z těchto důvodů nebylo lze vzíti za základ vzor rakouský; spíše bylo lze, aby se reforma veřejné správy přiklonila vzoru uherskému.

Sjednocení správy má nastati zákonem ze dne 29. února 1920 o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé čís. 126. Sb. zák. a nař.*) Jím má býti zavedena v celé republice jednotná správa.

*) Zákon tento mluví o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Tím zajisté sluší rozuměti oblast republiky ve smyslu ústavní listiny, čítajíc v to i území Podkarpatské Rusi. Skutečně také § 6. cit. zákona mluví o župních a okresních úřadech na Slovensku i v území Podkarpatské Rusi. Na druhé straně však nesluší přehlížeti, že podle § 3. ústavní listiny jest Podkarpatská Rus vybavena autonomií právě ve věcech místní správy, takže otázky, týkající se místní správy, spadají v pravomoc sněmu Podkarpatské Rusi. Také celý zákon, až na nadpis a na výše uvedený § 6., budí zdání, že se jedná o úpravu veřejné správy v oblasti republiky mimo Podkarpatskou Rus. Tomu také nasvědčuje znění přílohy A k § 2. cit. zákona, podle které celá oblast republiky jest rozdělena na 21 župu, kdežto podle řádu volení do poslanecké sněmovny jsou tu 23 volební kraje. (Ovšem na Slovensku jest jiné rozdělení pro volby do poslanecké sněmovny a jiné pro župy.) Župa užhorodská tu vypadá. Z rozdělení na župy pak čteme, že župu dvacátou tvoří ze „župy užhorodské a zemplínské ono území, jež spadá do Československé republiky a nebylo odevzdáno správě Přikarpatské Rusi". Z toho vidno, že území Podkarpatské Rusi v rozdělení na župy zahrnuto není. V každém případě jest zákon tento právě v tomto směru velmi nejasný, a ani důvodová zpráva k němu nijakého vysvětlení nepodává.

Hlavní zásady a nejstručnější obsah cit. zákona jest tento: Země česká, moravská a slezská pomíjejí jako právnické osoby se všemi svými orgány. Důsledkem toho odpadají dosavadní zemské politické správy a zemské správní výbory. Vnitřní správu v republice vykonávají, pokud nebude zvláštními právními ustanoveními svěřena úřadům jiným, ve svém obvodu v mezích platných zákonů, nařízení a předpisů úřady župní a jim podřízené úřady okresní. Občanstvo jest účastno veřejné správy.

Celá oblast republiky jest, kromě Podkarpatské Rusi, rozdělena na 21 župu. V čele každé župy jest župan se župním úřadem. Župní úřady vykonávají ve svém obvodu vnitřní správu, pokud podle ustanovení dosud platných příslušela zemským politickým správám, zemským sněmům a zemským výborům, anebo tímto zákonem nebo zvláštními zákony byla nebo bude župním úřadům přikázána. Na Slovensku pak a v území Podkarpatské Rusi vykonávají župní úřady působnost, která podle platných předpisů příslušela stolicím, jejich orgánům a správním výborům, resp. v městech municipálních správním výborům těchto měst. Ve správě té účastní se občanstvo, jak stanoví zákon, jednak župními zastupitelstvy, jednak župními senáty.

Každá župa jest rozdělena na okresy. V čele každého okresu stojí okresní náčelník s okresním úřadem. Okresní úřady vykonávají ve svém obvodu vnitřní správu, která podle předpisů dosud platných příslušela v Čechách okresním hejtmanstvím a zastupitelským okresům, na Moravě a ve Slezsku okresním hejtmanstvím a silničním okresům, anebo tímto zákonem nebo zvláštními zákony byla nebo bude okresním úřadům přikázána. Města se zvláštním statutem v Čechách, na Moravě a ve Slezsku vykonávají ve svém obvodu podle svých zřízení svými obecními orgány zároveň správu okresního úřadu. Na Slovensku a v Podkarpatské Rusi vykonávají okresní úřady působnost, která podle platných předpisů příslušela dosud slúžnovským úřadům. Města municipální a města s regulovaným magistrátem vykonávají jako okresní úřady nadále svými orgány a ve svém okrsku pů-

sobnost, která jim podle platných předpisů přísluší, pokud ovšem tu nejde o správu jejich vnitřních věcí. Ve správě té se účastní občanstvo podle předpisů zákona jednak okresními výbory, jednak okresními senáty.

Důsledkem toho podle § 9. se zrušují a zastavují svou činnost dosavadní okresy zastupitelské v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku a župy na Slovensku a všechny orgány těchto korporací, zejména okresní zastupitelstva a výbory v Čechách, silniční výbory na Moravě a ve Slezsku, správní výbory, župní i slúžnovské úřady na Slovensku, dále zemské a okresní politické správy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. (S podivením jest, že se tu nemluví také o zrušení župních a slúžnovských úřadů a správních výborů v území Podkarpatské Rusi.) Jmění, fondy i závazky zemí české, moravské a slezské, dále dosavadních okresních zastupitelstev, okresů silničních a žup přecházejí s výhradou práv třetím osobám na nich váznoucích a s výhradou určení a zachování účelu do vlastnictví státu a do správy státní, kterou provádí příslušné ministerstvo.

Župní zastupitelstvo jest voleno občanstvem na základě soustavy listinné s poměrným zastoupením a na podkladě vázaných listin. Období volební činí šest let. Působnost tohoto zastupitelstva jest:

a) hospodářská a správní; pečuje o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy župy a jejího obyvatelstva, může zřizovati ústavy, podniky a zařízení, spravuje jmění župy a vypisuje a vybírá poplatky, příspěvky, dávky i naturální plnění. Rovněž schvaluje župní rozpočet;

b) normotvorná; vydává podrobnější předpisy k zákonům Národního shromáždění, pokud jest vládou po zákonu k tomu zmocněno, a dále v mezích zákonů a nařízení předpisy na úpravu věcí, ústavů a zařízení, jež ve své působnosti zřídilo nebo spravuje a konečně v mezích zákonů a nařízení podrobnější předpisy o správě jmění obcí, okresů a župy, jejich podniků a ústavů a o provádění dozoru nad správou tou;

c) ve správním soudnictví prostředkem župních senátů;

d) poradní; jest poradním sborem župana a ústředních úřadů o věcech, týkajících se župní správy, a podává o nich k žádosti dotčených úřadů posudky a návrhy.

Župní zastupitelstvo volí:

1. ze sebe na dobu volebního období stálý župní výbor, složený z 8 členů a tolikéž náhradníků, který připravuje a vykonává usnesení župního zastupitelstva v oboru správní a hospodářské jeho působnosti,

2. ze sebe neb z občanů v župě usedlých a volitelných do župního zastupitelstva zvláštní výbory (komise) pro správu a dozor nad jednotlivými župními ústavy a podniky, jakož i k obstarávání jednotlivých župních věcí. Bližší povinnosti těchto výborů a komisí budou stanoveny zvláštními řády vydanými župním zastupitelstvem.

Okresní výbory jsou voleny na čtyři roky a skládají se z 8 členů a tolikéž náhradníků. Působnost jejich jest celkem táž jako župních zastupitelstev; nemají však působnosti normotvorné, zato mají působnost pomocnou; jsou totiž povinny zúčastňovati se při provádění usnesení župního zastupitelstva způsobem, který jest určen těmito usneseními neb nařízeními župního úřadu.

Vedle těchto institucí zavádí zákon o župních a okresních úřadech, ovšem jen pro obor správy hospodářské (nikoli také vrchnostenské), ještě župní svazy. Tyto jsou povolány prováděti jednotlivé úkoly svěřené v § 31. cit. zákona župním zastupitelstvům (správa výlučně hospodářská), jestliže a pokud úkoly ty svým významem přesahují rozsah a potřeby jednotlivých žup, dotýkají se zájmu větší části území zemského župního svazu a nemají důležitosti celostátní; které jsou to úkoly, bude určováno nařízením vlády.

Župní svazy jsou celkem tři: český, moravsko-slezský a slovenský. Tvoří je župní zastupitelstva, zřízená jednak v Čechách, čítajíc k tomu i Vitorazsko, jednak na Moravě a ve Slezsku, čítajíc v to území Pruského Slezska a ostatní

SEMINÁRNÍ KNIHOVNA
Státověd. oddělení

území dolnorakouské, mírovou smlouvou přivtělené, jednak na Slovensku.

Členové župních zastupitelstev, náležejících k župnímu svazu, zvolí ze sebe na tři roky 24 členy zemského župního sboru. Tito pak zvolí ze sebe podle obdobných zásad, jaké platí pro volby župního výboru, 8členný zemský výbor svazový. Členové zemského sboru župního, kteří nebyli zvoleni členy zemského výboru svazového, tvoří zemský svazový dozorčí sbor. Do obou těchto sborů jmenuje ministr vnitra čtyři úředníky státní, z nichž jednoho jako předsedu s titulem vrchního župana.

Dozor nad činností svazů, aby nepřekročovaly meze svojí působnosti, vykonává ministr vnitra.

II.

Nelze upříti, že základní myšlenka župního zřízení jest celkem správná. Bylo řečeno již výše, že nebylo lze v naší republice zachovati dvojí odlišnou správu veřejnou, i že vzor rakouský se pro správu československé republiky naprosto nehodil. Ale ani vzor uherský nebyl bez vady. Správně připomíná důvodová zpráva vládní, že ani v Předlitavsku, ani v Uhrách dosavadní organisace vnitřní již ode dávna nevyhovovala. Nedostatky rakouské správy známe zajisté z vlastní zkušenosti, a o správě uherské stačí, připomeneme-li, že svého času člen říšského sněmu uherského, svob. pán Pavel Sennyey, nazval ve sněmu tuto správu asiatskou a že poslanci i tisk s tímto úsudkem souhlasili.

Se základní myšlenkou župního zřízení lze tedy zcela dobře souhlasiti. Ale myšlenka tato provedena byla v zákoně způsobem, se kterým rozhodně souhlasiti nelze. Vznikají tu v určitých směrech vážné pochybnosti, zda zákon tento jest vůbec schopen života. Pochybnosti ty jsou:

A. Zásadní: přílišná centralisace.

Nebude, doufám, sporu o to, že centralisace jest dobrá a zvyšuje sílu státu. Také historie sama podává nám toho doklady, že státy zcentralisované vykonaly mnohem více

než státy, ve kterých státní moc byla rozdrobena. A nebude zajisté pochybnosti ani o tom, že konsolidace našeho státu, kteráž jest nutna, může se zdařiti jen tehdy, bude-li tu nejen jednotící pevné ruky, nýbrž i jednotný směr jak v zákonodárství, tak i ve správě. Z toho důvodu nebylo lze zachovati dosavadní zemské sněmy a to z důvodů:

a) věcných; nebylo v zájmu věci, aby hmotné zákonodárství se tříštilo, aby odlišnost zemského zákonodárství byla stupňována, když bez toho odlišnost rakouského a uherského zákonodárství působí tu značné obtíže, a když ve světovém pochodu právotvorném pozorujeme zřejmou snahu vytvořiti aspoň v určitých oborech jednotné právo hmotné;

b) státně politických; úkolem československé republiky jest zajisté sjednotiti zákonodárství i správu a oproti dosavadnímu partikularismu právnímu a správnímu vybudovati jednotné právo a jednotnou správu.

Ale každá centralisace jest jen tehdy dobrá, je-li zároveň také rozumná a vyhovuje-li všeobecným podmínkám vývojovým dotčeného státu. A tu lze vším právem tvrditi, že centralisace, která jest dána zákonem o župním zřízení, jde přece jen příliš daleko a jest na škodu věci samé. Jest sice pravda, že centralisace stát posiluje. Ale na druhé straně jest rovněž pravda, že decentralisace uvádí v pohyb síly v různých krajích odlišné a umožňuje jim zdárný vývoj, síly, které za centralisace jdoucí až na míru šablonovitou se ve svém vývoji jen brzdí. Decentralisace budí rozumnou konkurenci různých těchto sil a činí zemi svobodnější, kdežto upřílišenou centralisací země spíše trpí, než prospívá. Nejlepší doklad toho máme ve Francii, kde revoluce a správní organisace napoleonovská zavedla centralisaci tak úpornou, že dosavadní reformy správní točí se takřka stále kol jedné otázky, totiž decentralisace; také ve skutečnosti v mnohém směru se od té doby již decentralisovalo.

Upřílišenou centralisaci citovaného zákona shledávám zejména v tomto:

1. Odstranění zemí jakožto veřejnoprávních korporací. Vládní osnova tohoto zákona byla si také vědoma odváž-

ného toho kroku. Čteme v důvodové zprávě vládní m. j.: „Jednou z největších změn, kterou nová úprava přináší, jest zrušení zemí a žup jako korporací. Jednotlivé země bývalé koruny české jsou individuality vytvořené dlouholetou historií a značnými výsostnými právy nadané, jež ani vídeňský centralismus nemohl potlačiti. Český lid v zemích svých a jejich sněmích viděl vždy základ svých nadějí na znovuzřízení českého státu a bránil se úsilně všem pokusům, jež podnikala centralisující Vídeň, aby země zrušila nebo snížila na pouhé malomocné obvody správní, jež měly býti v plném područí centralistické vlády říšské. Jednotlivé země staly se, jakmile český živel nabyl v nich převahy, svými volenými orgány a s úřednictvem na státu nezávislým střediskem všech snah po uchování samostatnosti československého národa a mocnou hradbou a záštitou samosprávy obecní a okresní. Vláda jest si plně vědoma tohoto v duši našeho lidu kotvícího významu zemí českých i žup a jest proto samozřejmo, že, odhodlala-li se k jich zrušení, byly to jistě důvody velmi vážné, jež vládu k tomu přiměly. Jde tu o zcelení celého národa československého, o proniknutí jedinou myšlenkou svého vlastního jediného a jednotného státu, který sám a přímo vůči svým občanům vystupuje, o jich plný kulturní a hospodářský život pečuje a tak se občanstvu jako jediný zdroj a pramen a ochrana jeho samobytnosti representuje. Náš stát je mladý, teprve ve tvoření, a nelze dosud říci, že by si všechny vrstvy občanstva význam svého vlastního státu plně uvědomily. Je proto třeba vědomí toto zesilovati a občanstvo vychovávati k tomu, aby se cítilo nejen obyvatelem země české, moravské a slezské nebo Slovače, nýbrž v prvé řadě občanem jednotného státu československého."

Vývody tyto mne nikterak nepřesvědčují o nutnosti zrušení zemí jako veřejnoprávních korporací. Země jsou výplodem dlouhého, několikastaletého historického vývoje. A jako jen ta ústava je dobrá, která vyhovuje duchu a povaze národa, tak i jen to ústrojí státní a správní může prospívati, které jest dáno historickým vývojem dotčené země, resp. dotčeného státu. Země jako korporace ve-

řejnoprávní se tak hluboko zakořenily v mysli našeho národa, že správní ústrojí, které je nyní odstraňuje, zasahá rušivě do staletých tradic a porušuje způsobem neústrojným historický vývoj. Mezi dosavadním ústrojím správním a mezi župním zřízením není nijaké souvislosti, což pokládám za velkou chybu. A zákonodárce československý měl opravdu nejméně důvodu zachovati se tak nešetrně k zemím, neboť jen zemím jako historicko-politickým individualitám můžeme děkovati, že náš stát jest vytvořen na podkladě práva historického a že v tomto svém státu máme celé bývalé království české i celé bývalé markrabství moravské. A kdyby Slovensko bylo historickou zemí s historickými hranicemi, věru rozhodnutí o jeho hranicích bylo by bývalo mnohem snazší, než jak se dálo, když s velikou námahou a po dlouhých poradách se rozhodlo, co vlastně tvoří hranice tohoto Slovenska, která od Uher spadá v československý stát. Jen zemím jako historicko-politickým individualitám máme co děkovati, že historické právo mohlo býti uvedeno v náležitý soulad s mnohoobsažnými a spornými otázkami sebeurčování národů.

2. Zrušení zemských politických správ a jakéhokoli poradného sboru zemského. Má zajisté každá země již historickým vývojem, ale také přirozenou svou povahou určité odlišné zájmy a potřeby, které dlužno řešiti s hlediska dotčené země (na př. otázky zemědělské; jinak vypadá zemědělství v Čechách, jinak na Moravě a zajisté jinak na Slovensku). Po mém soudu bylo by bývalo mnohem správnější nechati zemské politické správy a jim k ruce dáti podle způsobu župního zastupitelstva jakýsi poradný sbor zemský, jakési zemské zastupitelstvo, které by se usnášelo o věcech čistě zemských rázu podřízenějšího, které by neměly důležitosti celostátní, na př. věci honební, zdravotní, zemědělské a pod. Ovšem toto zemské zastupitelstvo nemohlo a také nesmělo by se nikdy povznésti na nějaký zemský sněm a nesmělo by vykonávati hmotné zákonodárství ve věcech důležitosti celostátní.

Zdá se, že i zákonodárce i vláda byli si dobře vědomi, že zrušení zemí, zemských politických správ a zemských

sborů bude přece jen působiti značné potíže. Jakási náprava v tom má býti učiněna institucí zemských svazů. Jest podivno, že vládní zpráva důvodová se o těchto svazech vůbec nezmiňuje. Zřízení župních svazů jest však náhrada naprosto nedostatečná a možno tvrditi již nyní, že župní svazy jest instituce naprosto nepodařená. Má to býti patrně jakýsi kompromis mezi stavem novým a starým, ale má také na sobě všechny známky kompromisu nezdařeného.

Předem není jisto, jaké úkoly tyto župní svazy budou míti, neboť podle § 63. cit. zák. bude to určováno nařízením vlády. Dále spadají v pravomoc jejich jen úkony správy hospodářské; úkony správy vrchnostenské jsou vyloučeny. A tu jest možno dvojí: buď tyto župní svazy skutečně přestanou na úkonech správy hospodářské, a pak budou jen živořiti, aneb osvojí si postupem doby také úkony správy vrchnostenské a pak se stanou institucí, kterou zákon vůbec nezamýšlel, ba proti které se staví.

Nesluší konečně přehlížeti, že i ohled na Slovensko jaksi velel k tomu, aby se v centralisaci pokračovalo opatrně. Dovedu dobře pochopiti, že nedostatek jakéhokoli zemského zastupitelstva na Slovensku působí zde nevůli, když Podkarpatská Rus má ústavní listinou zaručený sněm autonomní ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských, místní správy, jakož i v jiných věcech, které by naň přenesly zákony Československé republiky. Ale na druhé straně nedovedu pochopiti politiku revolučního Národního shromáždění, když sice v úporné snaze centralisační odstranilo zemské správy politické, a vůbec jakékoli zemské sbory, ale v instituci ministra s plnou mocí pro Slovensko vytvořilo zvláštní vládu slovenskou, jejíž pravomoc vůbec není ani upravena.

B. Věcné.

1. Nezdá se mi býti správným, že nad župami jsou odvolacími instancemi ministerstva. Důvody toho jsou tyto:

a) Jest to po mém soudu přílišné zatěžování ministerstev. Ministerstva nemají býti řádnými odvolacími instan-

cemi. Úkol ministerstev jest vydávati nařízení ku provedení určitého zákona a v jeho mezích, dále dávati podněty k činnosti zákonodárné a konečně vésti povšechný dozor na veřejnou správu, nikoli však býti řádnou odvolací instancí.

b) Jest tu obava, zda ministerstva na to odborně budou také stačiti. Na základě neblahého politického klíče, který se uplatnil právě pro nejvyšší úřady, nejsou v ministerstvech zrovna ti nejschopnější lidé. Ty doby, kdy pro úřad v ministerstvu se požadovala určitá praxe pokud možno ve všech instancích, jsou u nás dávno ty tam. Dnes máme v ministerských úřadech také lidi naprosto mladé, jichž první úřad jest ministerstvo, kteří o praxi v nižších úřadech nemají ani ponětí. Mohou býti takovíto lidé dobrými referenty v takovýchto stížnostech, když jim schází praxe a začasté i potřebné k tomu vědomosti?

c) Jest tu konečně také otázka, zda se tím poslouží věci samé. Bude-li rozhodováno výlučně v Praze o všech věcech z republiky, pochybuji, že v ministerstvech bude v každém případě věci dobře rozuměno. Řekněme, že půjde o věc z některé vzdálené župy, na př. ze župy východoslovenské. Tu nastane mnohdy nutnost vyšetřiti věc na místě samém; k tomu bude snad třeba komisí vyžadujících značného nákladu a zajisté i delší doby. Oč rozumnější bylo by, kdyby konečnou řádnou instancí zde byly zemské správy politické, kde porozumění pro věc bude zajisté lepší a kde rozhodování nebude spojeno s náklady tak značnými a s takovými průtahy jako v ministerstvu.

2. Nezdá se mi býti správný poměr mezi župními úřady, resp. mezi županem a župními zastupitelstvy a mezi okresními úřady respekt. okresním náčelníkem a okresními výbory.

Bylo řečeno již výše, že župní úřady vykonávají ve svém obvodu vnitřní správu, příslušející až dosud zemským politickým správám, zemským sněmům a zemským výborům a že ve správě té se účastní občanstvo podle ustanovení zákona jednak župními zastupitelstvy, jednak župními senáty. Rovněž tak okresní výbory vykonávají ve

svém obvodu vnitřní správu, která až dosud příslušela úřadům státním i samosprávným; v této správě pak jest občanstvo podle ustanovení zákona účastno jednak okresními výbory, jednak okresními senáty. V důvodové zprávě vládní pak čteme, že vytčení působnosti župních zastupitelstev a okresních výborů se stalo za tím účelem, aby občanstvu byla poskytnuta možnost se ve veřejné správě uplatniti co nejšíře a co nejintensivněji, ovšem v mezích, jež právě povaha živlu laického účelně dopouští.

Ze znění §§ 4. a 5. cit. zákona zdálo by se tedy, že zákonodárce chtěl občanstvo učiniti účastným ve veškeré správě, pokud tato župním resp. okresním úřadům přísluší. Ale nestalo se tak.

Podle dalších ustanovení cit. zákona jest župní zastupitelstvo povoláno pečovati o správní a hospodářské věci župy a jejího obyvatelstva. O věcech politických jednati mu nepřísluší. Hlavní a ve skutečnosti vlastní obor působnosti župních zastupitelstev, právě tak jako i okresních výborů, jest činnost hospodářská a správní: ostatní obory působnosti nepadají ani tak na váhu. Ale vezmeme-li působnost dosavadních okresních zastupitelstev a zemských správních výborů, shledáme, že mezi touto působností a mezi působností příštích župních zastupitelstev a okresních výborů podstatného rozdílu není. V této vlastní působnosti jest však župní zastupitelstvo i okresní výbor dosti obmezeno, a to v těchto směrech:

Župan resp. okresní náčelník jest podle práva předsedou župního zastupitelstva, župních komisí a župních výborů, resp. okresního výboru. Župy a okresy jakožto právnické osoby zastupuje župan resp. okresní náčelník, kteří jménem této právnické osoby všechny písemnosti podepisují. Jestliže župní zastupitelstvo neschválilo včas rozpočtu nebo župní zastupitelstvo nebo župní výbor neučinily opatření, aby úkoly, jež mu podle zákona příslušejí, byly řádně plněny, přísluší županovi, aby učinil na náklad župy, čeho třeba k řádnému vedení správy. Totéž právo přísluší okresnímu náčelníkovi ohledně okresního výboru. Konečně má župan právo i povinnost, má-li za to, že některé usnesení župního zastupitelstva, župního výboru nebo komisí župních, pokud jejich usnesení má podle § 24. cit. zák. platnost usnesení župního zastupitelstva, se příčí zákonu nebo vybočuje z mezí působnosti župního zastupitelstva, výboru nebo komisí župních, usnesení to zastaviti a věc do 14 dnů předložiti ministerstvu vnitra k rozhodnutí, zda usnesení to jest ponechati v platnosti či zrušiti.*) Totéž právo i tutéž povinnost má okresní náčelník vůči okresnímu výboru a okresním komisím s tím toliko rozdílem, že rozhoduje zde župan. Nadto pak ještě úředníci župního úřadu županem určení mají právo a k žádosti župního zastupitelstva i povinnost býti přítomnu jednání župního zastupitelstva a za souhlasu předsedy župního zastupitelstva účastniti se i rokování. Úředníci županem určení — v počtu nejvýše pěti — mají dokonce i právo hlasovati. Obdobně jest tomu podle § 75. cit. zák. s úředníky okresního úřadu.

Z těchto ustanovení vidíme, že občanstvo v župě a v okresu není účastno ve veškeré správě vnitřní, nýbrž že účastenství jeho je obmezeno, nepřihlížíme-li ovšem k obmezené působnosti pravotvorné, k působnosti ve správním soudnictví a k působnosti poradní, na správu vlastních věcí župy a okresu. Ze správy vrchnostenské ve vlastním smyslu, t. j. ze správy dosud jen státními orgány vykonávané, zůstává občanstvo i nadále vyloučeno. Není zde tedy uskutečněna tak zv. samospráva vrchnostenská, která se tak osvědčila v Prusku a jež byla také zavedena v Uhrách.**) Zůstává zde v podstatě i nadále dualism

*) Župan má zde podle toho mnohem větší práva než ve Francii, kde občanská samospráva nemá zajisté na růžích ustláno, prefekt departementu, Francouzská generální rada (le conseil général) a departmentní výbor (la commission départementale) v departmentech jsou vůči prefektu mnohem samostatnější: generální rada i výbor departmentní m. j. volí si svobodně svého předsedu — prefekt má ovšem právo účastniti se schůzí, avšak bez práva hlasovati — a jsou na prefektu celkem nezávislé.

**) Bylo by snad lze namítnouti, že nebylo by záhodno, aby občanstvo po vzoru pruském neb uherském volilo přímo své zástupce také do župních resp. okresních úřadů. V dnešní době, kdy veškeren život veřejný jest nadobro přepolitisován a kdy politické strany zanášejí politickou demoralisaci a korupci do všech oborů veřejné

správy veřejné. Poněvadž pak i v oboru vlastní působnosti přísluší nyní právo přímého spolurozhodování županu resp. okresnímu náčelníku a podle § 20. resp. 75. cit. zák. i úředníkům župního resp. okresního úřadu, lze mluviti dokonce oproti stavu dosavadnímu o obmezení samosprávy.

C. Národnostní.

Rozdělení na župy provedené tím způsobem, že byly za základ přijaty župy střední velikosti, pokládám za řešení velmi nevhodné. Tím se nám v Čechách vytvořily dvě župy takřka čistě německé, což sluší pokládati za velmi pochybené, a to:

1. z důvodů státně a národně politických. Jsou to celkem tytéž důvody, jež jsem uvedl již dříve mluvě proti ponechání dosavadní rakouské soustavy dualismu správy veřejné;

2. z důvodů, že bude lze české menšiny utiskovati. Nelze zajisté míti za to, že ve všech věcech bude ministerstvo konečnou odvolací instancí. Ve věcech menší důležitosti bude konečnou odvolací instancí župa. A v těchto drobných věcech, které však jsou mnohdy velmi důležité pro jednince, takže se někdy dotýkají i jeho hospodářského bytí, bude lze českého člověka utiskovati. Vzpomeňme na př. věcí stavebních nebo školských. Nezapomínejme, že podle § 20. zákona ze dne 7. února 1919 čís. 76 Sb. zák. a nař. převezmou širší sbory samosprávné, okresy, župy, po případě státní správa tyto obory dosavadní působnosti obecní:

správy, lze pokládati za jisto, že při volbách zástupců občanstva do župních resp. okresních úřadů nepůjde politickým stranám o to, aby v těch úřadech byli dobří lidé, nýbrž jen o to, aby tam byli jejich straníci. Vidíme to všude tam, kde politické strany navrhují kandidáty do úřadů. S tímto zlem nutno tedy počítati. Ale na druhé straně nesluší zase přehlížeti, že právě v samosprávě má naše občanstvo již více méně dobrou školu a že i zde se zajisté ujmou dobré tradice, kterými se naše samospráva ještě z dob starého Rakouska vším právem může honositi, i že při správě věcí v samosprávných obvodech zvítězí konečně dobrý rozmysl nad zaslepenou stranickostí politickou.

a) věcný náklad na školství obecné,

b) policii bezpečnostní a polní,

c) policii zdravotní a mravnostní,

d) stavbu a udržování silnic,

e) správu chudinskou a ústavy dobročinné.

Jaké to rozsáhlé pole pro utiskování českých lidí! Namítne se snad, že podle § 60. resp. 97. tu bude župan resp. okresní náčelník, který má právo a povinnost zastaviti každé usnesení, příčí-li se zákonu nebo vybočuje-li z mezí působnosti. Ale tu sluší připomenouti, že každé takovéto usnesení, kterým se ukřivdí českému člověku, nebude vždy toho rázu, že by se příčilo zákonu nebo vybočovalo z mezí působnosti, nepřihlížíme-li ani k tomu, že pojem „vybočení z mezí působnosti" jest pojem velmi široký. Ale i kdyby nějaké usnesení bylo takového rázu, že by opravňovalo zakročení župana resp. okresního náčelníka, sluší přece jen položiti otázku, zda župan neb okresní náčelník vždycky také zakročí? Není tomu dávno, co jsme měli generální sněm českých menšin a jaké stesky jsme tam slyšeli dokonce i do úřadů československé republiky, tedy vlastního našeho státu! Zde nutno se míti opravdu bedlivě na pozoru a každé zlo potírati již v začátcích.

Z toho důvodu pokládám za velmi nebezpečné pro českou věc, že byly utvořeny župy takovým způsobem, že živel německý nebyl všude vyvážen živlem českým a že tedy nebyla všude zajištěna převaha živlu státotvorného.

Podle toho, co jsem uvedl, vidím nutnost reformy veřejné správy v těchto směrech.

Jest nutno vybudovati veřejnou správu v našem státu se zachováním toho, co se osvědčilo býti dobrým a co lze zcela dobře srovnávati s jednotou státu. Nutno tedy zmírniti úpornou centralisaci projevenou v citovaném zákoně a to tím, že:

1. se podrží země jako veřejnoprávní korporace,

2. se podrží zemské politické správy jakožto řádné konečné instance odvolací,

3. se vybudují zemská zastupitelstva podle vzoru župních zastupitelstev s právomocí pro zemské věci podřízenějšího rázu, které by neměly důležitosti celostátní, ovšem s vyloučením jakýchkoli sněmů zemských.

Jest dále nutno odstraniti župy německé resp. župy s převážnou většinou živlu německého, což se může státi jedině vytvořením velkých žup a jest dále zajistiti české menšiny tak, aby čeští lidé byli v územích zněmčených zabezpečeni proti jakémukoli útisku se strany Němců.

Jest konečně nutno, aby správa veřejná byla upravena tím způsobem, aby občanstvu bylo zajištěno účastenství také ve správě vrchnostenské ve vlastním smyslu, tedy podle soustavy t. zv. vrchnostenské samosprávy, takže dosavadní dualism veřejné správy bude konečně jednou překonán.

Shrneme-li tedy veškeré svoje vývody, dospíváme celkem k tomuto závěru. Zákon o župních a okresních úřadech stěží lze pokládati za schopný života, a lze vším právem pochybovati o tom, že by jím byla vybudována řádná správa veřejná. Zákon tento má na sobě známky chvatu, s jakým byl pracován a nedostatky jeho se objevují tím více, čím spíše nastává doba, aby konečně vstoupil v život. Není zajisté bez významu, že, ačkoli zákon tento platí již plné dva roky, přece dosud v činnost nevstoupil. A nejsou to jen důvody finanční, proč se otálí s tímto zákonem. Zdá se, začíná již pronikati přesvědčení, že zákon ten byl tak ukvapen a dělán s tak malým rozmyslem, že není schopen života. Má-li nějaký zákon porušiti několikastaletý vývoj a zasáhnouti způsobem tak pronikavým do staletých tradic, jest nutno, aby byl náležitě uvážen a aby byl pracován s rozmyslem přímo úzkostlivým. Nevybuduje se dobrý zákon tím, že se s ním pospíchá. A vypracovati jen zákon na povel určitého hesla, jest věru velmi povážlivé a zákonodárného sboru také nedůstojné.

Heslo zde bylo: centralisace. Ale ukázal jsem, že se centralisace tu naprosto nepovedla. Centralisace jest zajisté dobrá věc, ale musí se díti obezřetně a s rozvahou; překotná centralisace jen škodí. I já jsem pro centralisaci

a uznávám nepokrytě, že centralism jest pro náš stát přímo nutný. Ale musí to býti centralism rozumný, vyplývající z povlovného vývoje, nikoli s překotným rušením dobrých tradic, centralism, který se opírá o vědomí státní pospolitosti zakořeněné a vybudované v nejširších vrstvách národa, nikoli o zákony sotva schopné života, centralism, který jest dán láskou všech občanů k jednomu a jednotnému státu a veřejnou správou vybudovanou na podkladě pravé demokracie.

ÚK PrF MU
3129S20589