

KNIHOVNA
SBORNÍKU VĚD PRÁVNÍCH
A STÁTNÍCH

VYDÁVANA

S PODPOROU MINISTERSTVA ŠKOLSTVÍ A NÁRODNÍ OSVĚTY.

NOVÁ ŘADA.

B) OBOR STÁTOVĚDECKÝ.

Čís. 20.

JUDr. JAN MATĚJKA

PRINCIPY ORGANISACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

V PRAZE 1938.

Knihovna univ. prof.
Dr. KARLA LAŠTOVKY

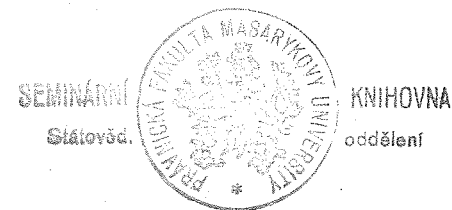
96
33-C-350

PRINCIPY ORGANISACE
VEŘEJNÉ SPRÁVY

NAPSAL

JUDr. JAN MATĚJKA,

PROFESOR KARLOVY UNIVERSITY.



V PRAZE 1938.

NÁKLADEM KNIHOVNY SBORNÍKU VĚD PRÁVNÍCH A STÁTNÍCH.

I.

Úvod.

Nauka o dělbě státních mocí¹⁾ tvoří podnes, třebaž v různých odstínech, základ státní organizace. Během svého vývoje byla přechásto přeceňována i podceňována. Přes toto různé hodnocení nelze bráti vůbec v pochybnost mohutný vliv, který měla při budování státních organizací na nových, dosud neznámých základech koncem XVIII. a během XIX. století. Její základní tendencí bylo zaručiti takovou státní organizaci, v níž by byla nejlépe chráněná občanská svoboda.²⁾ Proto došla pochopitelně prudkého souhlasného ohlasu v době, kdy dostoupil vrcholu ve státech evropského kontinentu absolutistický režim panovnický, a jež reagovala přímo živelně na všechna hesla, od nichž si slibovala zbavení pout, jimiž byl poddaný dosud tísněn. Nervosní nedočkavost, s kterou bylo touženo po konci absolutistického režimu, bránila postřehnouti v klidné úvaze její rozpory s jinými hesly, které, neseny stejnou tendencí, ovládaly současně mysl předrevoluční doby, její nesprávný historický základ, logické omyly i nepropracovanost. Její praktický úspěch neohrozila zcela na př. nauka o suverenitě lidu, jež stála ve formulaci, kterou jí dal v téže době Rousseau³⁾ svou konstrukcí »všeobecné

¹⁾ Srov. k tomu G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. vydání, str. 595 n., Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. vyd., str. 9 n., W. Jellinek, Verwaltungsrecht, str. 1 n., Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. vyd., str. 1 n., Hübner, Die Staatsform der Republik, str. 74 n., Esmein, Eléments de droit constitutionnel, 6. vyd., str. 451 n., Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'État, II., str. 1 n. — V uvedených spisech další literatura.

²⁾ Srv. Montesquieu, L'esprit des lois, kniha XI., kap. IV. a VI.

³⁾ Srv. Malberg, l. c., str. 9 n., Esmein, l. c., str. 458 n., G. Jellinek, l. c., 605 n.

Koupi od	
Darem od	M. Křížkovice
v	za Kčs
Inv. čís:	35. 173
Sign:	

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP
STARÝ FOND
Č. inv.: 018790

KNIHTISKÁRNA »TYPUS«, PRAHA-SMÍCHOV.

vůle« (»volonté générale«) jako nejvyšší projevovací vůli státní, v příkré protívě k hláсанé rovnocennosti tří mocí ve státě. Snadno bylo i přehlédnuto, že též empirický základ, o něž opíral zejména Montesquieu své teoretické maximy, totiž ústavní život anglický, skýtal zcela odlišný obraz než jaký on kreslil,⁴⁾ a že by bylo nutno vyvoditi z něho dedukcí zcela jiné závěry. Neuvažováno dále též, že Montesquieu volá jen po osamocení tří mocí ve státě, neuvažuje však o jednotnosti státní moci a poměru jeho »tří mocí« k této jednotě.⁵⁾ Teprve, když počala pozdější teorie domýšleti závěry thésis, které Montesquieu pouze naznačil, zejména když Kant⁶⁾ neváhal označiti tři moci ve státě samostatnými právníckými osobami, jež se vzájemně doplňují, vzplanul prudký boj proti samým základům Montesquieuovy nauky.⁷⁾ Tento nápor kritiky však nemohl zadusiti zdravou organizační myšlénku, jež byla obsažena v Montesquieuově nauce. Ona vstoupila v praktický život s mesianistickým posláním a tato její úloha byla splněna v hlavním obsahu vítězství boje proti absolutistickému státu. Nadále bylo možno nahraditi mystické »státní moci« »státními funkcemi« a nalézt tak vhodnou, pro praxi upotřebitelnou kategorisaci státní činnosti.

Význam tripartice státních funkcí, jež se udržuje od dob Montesquieuových, vysvitne zvláště, uvědomíme-li si chaotický stav otázky v době předchozí. Středověk vystačil při jednoduché úřední organizaci s jednotným z kanonického práva převzatým pojmem jurisdikce k označení veškeré úřední moci.⁸⁾ Počátek novověku stojí ve znamení Bodinovy⁹⁾ nauky o výsostných právech panovníkových, jež je tradována v obdobné podobě zejména na př. v Anglii Hobbesem,¹⁰⁾ v Německu Pufendorfem.¹¹⁾ Společným znakem těchto nauk je, že kritériem státní činnosti jsou jednotlivé směry moci panovníkovy, jejichž výpočet závisí

⁴⁾ Hübner, l. c., str. 85 n.

⁵⁾ Malberg, l. c., str. 22 n., G. Jellinek, l. c., str. 499 n.

⁶⁾ Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, §§ 45—48.

⁷⁾ Srv. k tomu Malberg, l. c., str. 13 n.

⁸⁾ Hobza-Tureček, Úvod do církevního práva, 2. vyd., str. 69.

⁹⁾ Les six livres de la République.

¹⁰⁾ Zejména v jeho spisech Leviathan, De cive.

¹¹⁾ De jure naturae et gentium, De officio hominis et civis.

zpravidla od libovůle autorovy. Při postupujícím rozčlánkování úřední organizace přistupovala k tomu ještě kompetence úřadů jako další obdobné kritérium.¹²⁾ Teprve Locke a Montesquieu inauguruji novou fási v kategorisaci státní činnosti. Příznačné je však, že oba věnují přední pozornost moci zákonodárné, nejméně jasné jsou pak jejich názory o podstatě moci správní. Locke¹³⁾ konstruuje čtyřdělbou státních mocí: moc zákonodárnou, moc výkonnou, jež spočívajíc v pouhém provádění zákonů jest omezena na vnitřní záležitosti státu, moc federativní, jíž přísluší péče o státní zájmy ve styku s cizinou a »královské prerogativy«, t. j. moc jednati v obecném zájmu podle volného zcela neomezeného uvážení svobodně bez zákonného podkladu, po případě i proti zákonnému předpisu. U Locka nemá samostatné místo moc soudcovská, ježto je zahrnuta v jeho druhé kategorii, t. j. v moci výkonné, moc správní se však rozbíhá ve tři kategorie, t. j. v moc výkonnou, federativní a »prerogativy«. Montesquieu¹⁴⁾ zavádí po vzoru Aristotelově trojdělbou: proti moci zákonodárné staví moc výkonnou a soudcovskou. Nejasněný názor na podstatu moci výkonné proniká již v terminologii Montesquieuově, jak označuje ji a moc soudcovskou: klade vedle sebe »la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit de gens«¹⁵⁾ a »la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil«.¹⁶⁾ Teprve z náznaku obsahu obou mocí vyplývá, že prvá nemá býti pouhou federativní mocí Lockovou, nýbrž, že má s výlukou trestního a civilního soudnictví zahrnouti všechny činnosti, jež přiděluje Locke moci výkonné, federativní a »prerogativám«.¹⁷⁾ Avšak jasný obraz o její podstatě ani z toho náznaku nevyniká.

Politický základ Montesquieuovy nauky, t. j. rovnocennost a úplné oddělení všech tří mocí zůstal neuskutečněn. Byla to zejména francouzská teorie,¹⁸⁾ která pod vlivem Rousseau-

¹²⁾ G. Jellinek, l. c., str. 597, 607.

¹³⁾ Two treatises on government, 1690.

¹⁴⁾ Malberg, l. c., str. 5 n.

¹⁵⁾ L'esprit des lois, kniha XI., kap. VI.

¹⁶⁾ Esmein, l. c., str. 456.

¹⁷⁾ Hübner, l. c., str. 81.

¹⁸⁾ Srv. na př. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 8. vyd., str. 9 n.

ovým zdůrazňovala přednost moci zákonodárné vůči moci soudcovské a výkonné. Nahražovala proto tripartici Montesquieuovu bipartici: moc zákonodárná a moc výkonná (včetně moci soudcovské). K obdobné konstrukci dospěla též, třebaž jiným postupem, normativní teorie Kelsenova.¹⁹⁾ Nebylo však také lze provést v praxi takovou organizaci, kde by tři kategorie orgánů, t. j. orgány zákonodárné, soudní a správní byly výlučně a výhradně nadány kompetencí obsahově pro ně specifickou. V typickém obrazu státní organizace, jak se vyvinul od počátku XIX. stol., vidíme sice tyto tři kategorie orgánů, všechny však vyvinují vedle hlavní kompetence, na jejíž úspěšné provedení je jejich organizace v přední řadě zařízena, činnosti, jež zapadají materiálně do oboru druhých dvou »mocí«. Proto se provádí kategorisace státních funkcí podle dvojího kritéria, materiálního či obsahového a formálního či kompetenčního.²⁰⁾ Pojem funkce správní se pak vymezuje v obou případech negativně znamená s hlediska materiálního veškerou činnost, jež není ani tvoření právních norem, ani jejich aplikace na konkrétní skutkové podstaty, s hlediska formálního pak všechnu činnost, jež nespadá ani do kompetence orgánů zákonodárných ani soudních.

Bude-li jednáno v dalších částech o principech organizace veřejné správy, je zřejmo, že tu bude základem formální pojem veřejné správy, že tu půjde o organizační principy správních úřadů. Pojem správního úřadu bude pak nutno vymezit opět negativně jako orgánu, který nenáleží ani do organizace orgánů zákonodárných, ani soudů.²¹⁾ Jde tu o pojem právně-obsahový, odvislý od pozitivněprávní úpravy konkrétního právního řádu. Jeho pojmová konstrukce je možná pouze v takovém právním řádu, který provedl formální diferenciaci těchto tří organizací. Ve státě, který koncentruje v jedné ruce funkci zákonodárnou a správní, ať je to dřívější stát absolutní neb některá z novodobých diktatur, chybí k jeho konstrukci existence samostat-

¹⁹⁾ Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, str. 229 n.

²⁰⁾ Hoetzel, *Československé správní právo*, 2. vyd., str. 13, W. Jellinek, l. c., str. 1 n., G. Jellinek, l. c., str. 609.

²¹⁾ Hoetzel, l. c., str. 89 n., Hácha, *Nejvyšší správní soud*, ve *Slovníku veřejného práva*, II., str. 833.

ného orgánu zákonodárného.²²⁾ Obdobně chybí druhý protiklad tam, kde organizace soudní, třebaž terminologicky odlišovaná, je zcela připodobněna svou vnitřní strukturou ostatní úřední organizaci. Avšak i v těch právních řádech, které znají tuto tripartici orgánů, budou odlišující kritéria vzhledem k nejednotné pozitivněprávní úpravě různá.

S výhradou předpokladů, které byly právě naznačeny, nebude činiti valných obtíží odlišit správní úřad od orgánu zákonodárného. Při přebudování státních organizací koncem XVIII. a během XIX. století byl věnován právě přední zřetel organizaci zákonodárné moci a jejímu osamostatnění. Ústavy evropského kontinentu, akceptující representativní systém parlamentní soustavy, vytvořily zákonodárné sbory, jež, ať šlo o konstituční či parlamentní monarchii neb parlamentní republiku, dostaly tak svéráznou organizační úpravu, že o jejich samostatném postavení v státní organizaci není pochyby. Stejně by tomu bylo i ve státech, které by opustily formu demokratické parlamentní republiky a vybuďovaly svou organizaci na novém ideovém podkladě, na př. stavovskozájmovém.²³⁾ Nevadí, že tomu tak není u států, které se nacházejí při přechodu k nové organizaci ve stavu ústavního provisoria, z něhož nevystupují dosud pevné kontury budoucí definitivní ústavní struktury, ježto pro typisaci mohou přicházeti v úvahu pouze ústavní útvary, které mají aspoň relativně definitivní formu.

Obtížnější bude odlišit pojem správního úřadu od pojmu soudu.²⁴⁾ I když terminologické lišení obou je historicky velmi staré, přes to tu šlo po většině pouze o označení úřadů s různou, v jednotlivých dobách i státech se též odlišně měnící kompetencí, nevykazující však typicky odlišné organizační rozdíly. Je pravda, že zvláštní postavení soudů není zcela výtvořem teprve doby velké revoluce francouzské, jak je tomu, pokud jde o kreaci orgánů zákonodárných v jejich nynější podobě. Zápas o organizační osamostatnění soudů, zvláště o jejich neodvislost při výkonu jejich kompetence proti zásahům všemocného panovníka,

²²⁾ Koellreutter, *Deutsches Verfassungsrecht*, str. 168.

²³⁾ Srv. kap. VIII.

²⁴⁾ Hora, *Československé civilní právo procesní*, 2. vyd., I., str. 39, Hácha, l. c., str. 833.

je daleko staršího data a odehrával se v jednotlivých státech často v dramatických formách, konče různým výsledkem.²⁵⁾ V době nejtuzšího absolutismu byl sváděn boj o to, aby bylo poddanému zaručeno alespoň při rozhodování civilních a trestních sporů, že nebude vydán libovůli, nýbrž, že může počítati v konkrétním případě s aplikací generelní normy předem vydané. Soudní forum mělo tvořiti jakousi oásu v organisaci absolutního státu, v níž se neměl jednotlivec cítiti pouze poddaným všemocného státu, nýbrž současně subjektem práv, jež může uplatňovati proti komukoliv, i proti státu. Je pochopitelné, že tam, kde docílily tyto zápasů částečných úspěchů, projevovala se brzo současně snaha rozšiřovati kompetenci soudů, a posilovati tak právní posici jednotlivcovu. Stačí tu jen vzpomenouti známé »teorie fisku«. Svou konstrukcí dvou státních subjektů, t. j. fisku jako státu ve všech majetkoprávních vztazích, jež podléhá řádným soudům a je povinen nahraditi škodu, kterou způsobil druhý subjekt, totiž stát v jiných relacích, vytvořila tato teorie v Německu v době tuhého absolutismu možnost aspoň nepřímé obrany proti omnipotenci státní moci. Přes všechny tyto náběhy byla to však opět doba od konce XVIII. a během XIX. století, kdy došlo k definitivnímu upevnění samostatné soudní organisace a k její odluce od organisace správní. Pojem soudu v protivě k správnímu úřadu krystalisoval se pak v ten smysl, že tu jde o orgán nadaný funkční neodvislostí, stojící při výkonu své kompetence k vyšším článkům soudní organisace v poměru pouhé instanční, nikoli také služební podřízenosti, jsa vázán pouze zákonem (neb nařízením v předepsané formě vydaným), nikoli však pouhými služebními pokyny ať abstraktními či konkrétními. K funkční neodvislosti jako charakteristickému znaku soudního orgánu přistupoval dále však poznamenáhu druhý znak, t. j. osobní neodvislost. Jednak z toho důvodu, že jak vyplýne z pozdějších výkladů, není neznám princip pouhé instanční podřízenosti ani správní organisaci. Mimo to pouhá, třebaš solenní proklamace funkční neodvislosti může zůstat v praktickém životě zcela neuskutečněna, není-li postaráno současně o její garancii. Tou je pak v přední řadě privilegované osobní postavení orgánů pověřených výkonem soud-

²⁵⁾ Srv. literaturu sub 1), dále Otto Mayer, Justiz und Verwaltung.

nictví, jež je odlišuje od právní posice, v níž se nacházejí orgány veřejné správy, a jež se projevuje v přední řadě v zásadní nesaditelnosti s úřadu. Bylo by proto snad možno konstruovati abstraktně pojem soudu jako orgánu nadaného jak funkční tak osobní neodvislostí v protivě k správnímu úřadu, u něhož oba neb aspoň některý z těchto znaků není uskutečněn. Nelze však dosti zdůrazniti, že tu jde, jak bylo již dříve řečeno, o právně-obsahový pojem, jež se bude s hlediska pozitivně-právní úpravy, jíž se mu dostane v různých právních rádech, naznačenému abstraktnímu typu blížit, aniž by se však s ním vždy zcela kryl. Stačí uvést jako příklad instituci správního soudnictví. Vývoj odlučky justice od správy dál se na rozdíl od ostatních zemí evropského kontinentu ve Francii v jiném ovzduší, než jaké bylo shora vylíčeno. Nešlo tu o ochranu soudů proti zásahům výkonné moci, nýbrž právě naopak měla býti chráněna správa proti soudům, jež se vměšovaly v předrevoluční době do její činnosti.²⁶⁾ Nedůvěra k soudům diskreditovaným z doby »starého režimu« působila, že odluka justice od správy byla provázena tendencí omezovati kompetenci řádných soudů. Proto je vysvětlitelné, že, když se počalo uvažovati o vybudování vydatnější kontroly aktů správních úřadů, než jakou byla pouhá instanční obrana, nebylo vůbec pomýšleno svěřiti ji řádným soudům, nýbrž byla vytvořena k tomu cíli zvláštní samostatná organisace, stojící mimo organisaci soudní i správní, čímž byly položeny základy k t. zv. správnímu soudnictví.²⁷⁾ Rozmach správního soudnictví v různých právních rádech vedl pak k jeho přerozmanité úpravě, takže může působiti i obtíže shrnouti všechny jeho odlišné typy pod jeden společný znak. Třebaš však tu jde po většině o organisaci připodobněnou soudní organisaci, nebude jednotlícím znakem osobní neodvislost. Pokus definovati správní soudnictví jako kontrolu vykonávanou nad činností správních úřadů samostatnými orgány požívajícími po vzoru řádných soudů funkční i osobní neodvislosti a proto zvanými správními

²⁶⁾ Srv. k tomu zákon z 16. srpna 1790 a ústavu z 3. září 1791, hlava V., čl. 3.

²⁷⁾ Berthélemy, l. c., str. 929 n., Hauriou, Précis de droit administratif, 8. vyd., str. 941 n.

soudy²⁸⁾ nutně vyřadí ze své schematiky francouzský systém, přes to, že správní soudnictví právě ve Francii se zrodilo a dosáhlo zde nesporně nejvyššího stupně rozvoje, ježto Conseil d'État, v jehož čele stojí ministr spravedlnosti, nevyhovuje do dnes de iure shora abstraktně typisovanému pojmu soudu.²⁹⁾ Nelze dále přehlédnouti, že i obsah osobní neodvislosti je relativní a je v jednotlivých právních rádech různě normován. Zvláštní osobní postavení soudců vynikalo nejvýrazněji v počátečních fásích vývoje institutu úřednictva z povolání, kdy správní úředník postrádal na rozdíl od soudce vůbec právní stability moha býti kdykoliv ze služebního poměru propuštěn.³⁰⁾ Novodobá tendence vývoje úřednického práva směřuje, nehledíme-li k právním zjevům nejposlednější doby, jež možno snad pokládati za přechodné, k odstranění tohoto labilního postavení. Třebas odlišné právní postavení soudců je udržováno i nadále ve většině právních řádů, neliší se zpravidla již tak diametrálně od právního postavení správního úřednictva, jež po případě i v některých kategoriích, na př. pokud jde o profesory vysokých škol, nad ně zvláštní úpravou osobní neodvislosti ještě vyniká.³¹⁾ Osobní neodvislost soudcovská jeví se však dále uskutečněna relativně nejdokonaleji pouze u soudů, složených výhradně ze soudců z povolání. V jiném světle se jeví otázka u soudů odlišně organisovaných, kde, zvláště u některých kategoriích, garancie plné osobní neodvislosti jsou prakticky téměř nemožné.³²⁾

Organisace veřejné správy liší se podstatně od soudní organisace svou mnohotvárností. Třebas se objevují některé základní organizační problémy i principy v obou těchto odvětvích státní organisace, nedosáhne soudní organisace nikdy oné rozmanitosti, která charakterisuje všude organisaci veřejné správy. Souvisí to nutně s povahou úkolů, jejichž obstarávání jest veřejné správě svěřeno. Stále postupující tendence na zvyšování

²⁸⁾ Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, str. 375.

²⁹⁾ Berthélemy, l. c., str. 958 n., Hauriou, l. c., str. 122 n., 960 n.

³⁰⁾ Bornhak, Preußisches Staatsrecht, II., str. 8.

³¹⁾ Srov. zákon z 13. II. 1919, č. 79 Sb. z. a n.

³²⁾ Hora, Soudy a soudnictví, ve Slovníku veřejného práva, IV., str. 429 n.

úkolů státu projevuje se zpravidla vždy v přední řadě v rozšiřování kompetence správních úřadů a to nejen kvantitativně co do rozsahu, nýbrž i kvalitativně co do různorodosti těchto úkolů, jejichž úspěšné splnění nesnese uniformní organisaci, nýbrž vynucuje si řadu organizačních forem, v nichž se proplétají různé organizační principy. Nejde tu jen dále také o nahodilé organizační útvary, nýbrž jejich organisace je, mají-li řádně fungovati, podmíněna vhodným včleněním do celého státního ústrojí, zejména je úzce spjata s ústavní formou státu. Proto lze právem označiti veřejnou správu školou organizačního práva pro celou právní vědu.³³⁾

³³⁾ Merkl, l. c., str. 310.

II.

Princip byrokratický a princip úřadů čestných.

Pokud jde o obsazení úřadů, liší se systém byrokratický a systém úřadů čestných (neb účasti občanstva či laiků při výkonu veřejné správy). Nejde tu o vyhraněné organizační principy, které by byly uskutečněny ve všech právních rádech ve stejné podobě. Proto je vhodné nastíniti k porozumění protikladu obraz v těch státech, v nichž vývoj vytvořil charakteristické typy, do nichž by bylo možno zařaditi i ostatní státy, v nichž se dál vývoj obdobně.

Vývoj instituce úřednictva z povolání¹⁾ v dnešní podobě je nerozlučně spjat s postupným vítězstvím absolutní monarchie nad stavovsko-dualistickým státem.²⁾ Ve středověkém státě feudálním i v novověkém státu stavovském odehrává se právní život ve zcela jiných formách než ve státě moderním. Stát tu není nikdy depositářem veškeré veřejné moci.³⁾ Těžiště veřejné moci leží v rukou řady korporací, jimiž jsou v přední řadě stavvy,⁴⁾ dále pak na př. města,⁵⁾ cechy,⁶⁾ university⁷⁾ a p. V tomto korporacním zřízení není vhodné prostředí pro vznik úřednictva z povolání. Rozdrobení veřejné moci mezi jednotlivé korporace, jež tu hrozí, bylo zabráněno teprve vítězstvím absolutistických

1) Text této partie byl již v rukopise dokončen, když vyšel spis: Mertl, Byrokracie. Studie sociologicko-politická. Čtenář sezná, že líčení v této knize není od něho odvislé, což vyplývá již z okolností, že Mertlův spis nemá za úkol obírat se právní stránkou otázky.

2) Kadlec, Dějiny veřejného práva ve střední Evropě, 4. vyd., str. 24 n., 92 n., 172 n.

3) G. Jellinek, l. c., str. 317.

4) G. Jellinek, l. c., str. 320.

5) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, I., str. 332 n.

6) Gierke, l. c., str. 337 n.

7) Gierke, l. c., str. 437, 458.

snah panovnických, jež umožnilo vybudovati na troskách korporacního zřízení nový stát na jiných základech bez zřetele na dějinné tradice. Jedním z nejdůležitějších a nejúčinnějších prostředků, jímž bylo toto vítězství umožněno i zabezpečeno, bylo právě úřednictvo z povolání. Vzorem byla tu katolická církev, která vybudovala již od počátku rozmachu své moci velkolepý systém hierarchie složené z nepřehledné řady úřednictva, důmyslně uclánkovaný, jímž dovedla udržovati svou moc na téměř celém tehdy známém světě bez ohledu na hranice jednotlivých států.⁸⁾ Obdobně udržovali i panovníci v nově vybudovaných státech moc, již se jim podařilo koncentrovati ve svých rukou, za pomoci pouze od nich odvislého a jim odpovědného úřednictva. Vyvrcholení absolutismu, k němuž dochází na př. v rakouských zemích v době Marie Teresie a Josefa II., neb v Prusku v době Bedřicha Viléma I. a Bedřicha V., znamená současně definitivní zakotvení institutu úřednictva z povolání ve státní organizaci.⁹⁾ Současně s tímto vítězstvím nastává změna v právním nazírání na úřednický poměr. Středověk neznal vyhraněného rozdílu mezi veřejným a soukromým právem.¹⁰⁾ Teprve postupující recepce římsko-kanonického práva rozstřípila právní řád dosud plynulý ve dvě od sebe oddělené sféry, sféru veřejnoprávní a sféru soukromoprávní.¹¹⁾ Je pochopitelné, že při klasifikaci rudimentárních institutů dosud jednotného právního řádu prevalovala sféra soukromého práva. Tak tomu bylo zejména i pokud jde o výkon vrchnostenské moci panovníkovy, jenž se jevil jako souhrn jeho soukromých práv.¹²⁾ Proto počíná i institut úřednictva z povolání jako soukromoprávní poměr k panovníkovi.¹³⁾ Jeho konstrukce působila arci v teorii obtíže: subsumoval se různě pod precarium,¹⁴⁾ či pod locatio conductio operarum¹⁵⁾, neb

8) Fleiner, Volksstaat und Beamtenstaat, ve Festgabe für Otto Mayer, str. 32.

9) Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, str. 16.

10) Gierke, l. c., I., str. 126, II., str. 32, 131.

11) Gierke, l. c., II., str. 27 n., III., str. 134 n.

12) G. Jellinek, l. c., str. 447 n.

13) Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtenum und die parlamentarische Demokratie, str. 20. (Tam další literatura.)

14) J. H. Böhm er, Exercit. ad Pandectas, str. 767.

15) Ch. Wolff, Jus naturae, část VIII.

pod mandát,¹⁶⁾ řadil se též mezi nepojmenované kontrakty,¹⁷⁾ neb byla konečně i vytvořena pro něho samostatná státnězaměstnanecká soukromoprávní smlouva.¹⁸⁾ Postupující přeměna stavovskokorporačního státu ve stát absolutistickobyrokratický je provázena poznenáhlu částečnou kodifikací úřednického práva, v níž se projevuje jasně odlišný charakter státnězaměstnaneckého služebního poměru od jiného služebního poměru, a dochází k jeho přeměně v poměr veřejnoprávní. Tuto změnu nemůže nerespektovati ani teorie, v níž značí definitivní vítězství názorů o veřejnoprávní povaze státnězaměstnaneckého poměru Goennerův spis »Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechtes und der Nationaloekonomie betrachtet«, vydaný roku 1808. Avšak při pronikání těchto publicistických názorů zdůrazňuje se nejprve ještě po dosti dlouhou dobu osobní poměr mezi úředníkem a panovníkem jako jeho zaměstnavatelem: soukromoprávní služební poměr úředníka k panovníkovi se prostě změnil v této první fázi ve veřejnoprávní služební poměr mezi týmiž subjekty.¹⁹⁾ Teprve korporační názor na stát, jenž pokládá i absolutního panovníka soustředujícího v policejním státě ve svých rukou veškerou moc za orgán samostatného od něho odlišného právního subjektu, totiž státu, stabilisuje poměr státního zaměstnance jako veřejnoprávní poměr ku státu.²⁰⁾

Typickými představiteli byrokratického státu staly se v XIX. i XX. století právě státy, které prodělaly shora naznačenou vývojovou fázi od státu stavovského k státu absolutnímu, totiž Rakousko a Německo, zde pak v přední řadě Prusko. Tento byrokratický ráz nebyl setřen u těchto států překonáním absolutismu, ježto přechod do nové ústavní formy nebyl zde spojen s úplným odpoutáním od minulosti. Během XIX. století nemohly se ani tyto státy ubrániti ohlasům velké revoluce francouzské. Nešlo tu však již o ony radikální revoluční myšlenky, které směřovaly ve Francii koncem XVIII. století k úplnému odstranění

¹⁶⁾ Eyben, Dissertatio de regalibus, str. 180.

¹⁷⁾ Westphal, Deutsches Staatsrecht.

¹⁸⁾ Leist, Staatsrecht, § 100. (Spisy sub 14—18 citovány podle Bornhaka, l. c., str. 14—15, kde je uvedena další literatura.)

¹⁹⁾ Bornhak, l. c., str. 15.

²⁰⁾ Köttgen, Beamtenrecht, str. 8.

»starého režimu«. Ty došly zředění již ve Francii samé při reakci, která nastala v době porevoluční. Zavádění konstitucionalismu, k němuž dochází v Rakousku a Německu během XIX. století, znamená pouze přizpůsobení dosavadní výstavby státu změněným poměrům politickým a to s pokud možno nejmenší adaptací. Vytvořuje se tu kompromisní typ konstituční monarchie spočívající na t. zv. monarchickém principu,²¹⁾ v níž nezaniká zcela moc dosud absolutního panovníka, aby byla nahrazena vůlí »lidu«, nýbrž v níž jest pouze omezena v míře, kterou panovník sám dobrovolnou koncesí ve prospěch »lidu« ve formě oktrojované ústavy určil. V novém ústavním útvaru nejen že nezanikl institut úřednictva z povolání, nýbrž dostává nové úkoly a dosahuje upevnění své posice. Sloužil-li na počátku vývoje absolutní monarchie k překonání dualismu mezi panovníkem a stavy, je oporou panovníkovou i při novém politickém dualismu, který charakterisuje konstituční monarchii, totiž dualismu mezi panovníkem a lidem, resp. orgány lid representujícími. Cílem panovníkovým v tomto zápasu, který se odehrává v konstituční monarchii mezi oběma politickými činiteli, není sice již úplná koncentrace veškeré moci ve státě v jeho rukou, přes to však jde mu o to, aby udržel vrch nad svým politickým odpůrcem a tím zabránil buď vzniku parlamentní monarchie, kde by bylo jeho mocenské postavení oslabeno, neb dokonce zániku monarchické formy. Ve změněném celkovém ovzduší, jež odlišuje konstituční monarchii od absolutní monarchie, dovršuje se také teprve stabilizační proces úřednického poměru. Je pravda, že rozsáhlá normotvorná činnost absolutní monarchie týkala se pochopitelně také úřednictva. Absolutní stát, který pokoušel se regulovati v duchu eudaimonisticko-utilitární teorie soukromý život poddaného a to často do nejmenších podrobností, věnoval samozřejmě značnou pozornost právě úpravě institutu, jenž byl jeho nejsilnější oporou. Stačí příkladem vzpomenouti nepřehledné řady norem, jež byly vydány za Marie Terezie a zvláště za Josefa II. pro úřednictvo krajských úřadů. Jejich četba v poutavém vylíčení Bohuše Riegra²²⁾ dává v miniatuře plasticky vyniknouti

²¹⁾ G. Jellinek, l. c., str. 469 n.

²²⁾ Zřízení krajské v Čechách, část II.

odlišné struktury státu byrokratického od státu stavovského. Upravovaly nejen hmotné postavení úřednictva, nýbrž týkaly se na př. i zvýšených požadavků odborné přípravy praktické a teoretické, zaváděly zevrubné »listiny konduitní«, jež měly sloužit k udržování přísné kázně, normovaly i řád postupu a pořadí a p. Avšak teprve konstituční monarchie provedla definitivní celkovou právní úpravu úřednického poměru, v níž úřednictvo, konsolidováno v jednotný stav, zakotvuje na dlouhou dobu definitivně ve státní organizaci. Nová právní situace, v níž se ocitá úřednictvo touto úpravou, odpovídá pochopitelně v podstatných směrech novému právnímu ovzduší, v němž vzniká. Policejní stát spatřoval ve své omnipotenci v každém jednotlivci pouze svého »poddaného«. Tím spíše utužoval svůj poměr k »poddaným«, kteří vstoupivše v služební poměr k němu, měli být zcela odvislým nástrojem umožňujícím automatické ovládnutí celku. Nechtěl-li zásadně připouštět vůči sobě vůbec práv jednotlivcových uznáváje pouze jeho povinnosti, normoval samozřejmě úřednický poměr pouze s hlediska svých potřeb. V konstituční monarchii při změně názorů na poměr občana ke státu proniká i při úpravě úřednického poměru ohled na osobu zaměstnancovu. Stále vystupují sice předem primérně jeho povinnosti, jež se jeví v poměru k povinnostem jiných občanů stupňovanými. Vyplývají z tuhé odvislosti úředníka od státu, která dává tudíž podnět teorii, aby charakterisovala úřednický poměr jako »zvláštní mocenský poměr.«²³⁾ Avšak osoba úředníková v něm již zcela nezaniká, jak tomu téměř bylo v absolutním státě. I úředník je nyní v poměru k státu jako svému zaměstnavateli subjektem práv, jež může právními prostředky uplatňovati. Korrelátem jeho stupňovaných povinností jsou pak i zvláštní privilegia, jež jeho právní posici v poměru k jiným občanům zase vyvyšují. Úřednictvo tvoří tu tak na vrcholu vývoje konstituční monarchie zvláštní stav ve státě, charakterisovaný nejen zvláštní právní úpravou, nýbrž i sociálně semknutý, jež nezaniká ani přeměnou konstituční monarchie v demokratickou republiku. Snahy odstraniti institut úřednictva z povolání ozývající se v přechodné revoluční době nedocilují úspěchu, naopak způsobují,

²³⁾ Fleiner, l. c., str. 165, Otto Mayer, l. c., str. 101, 351.

bují, že se mu dostává někde i ústavní petrifikace. Příkladem lze uvést předpis § 89 naší ústavní listiny slibující připustiti druhý organizační princip, totiž účast občanstva při výkonu veřejné správy pouze »podle možnosti v nižších úřadech státních«, z čehož plyne, že ústavní listina akceptovala pro obor státní správy jako pravidlo organizační princip byrokratický. Radikálněji postupovala však výmarská ústava německá, která v §§ 128—131 kodifikovala základní předpisy právního postavení úřednictva, jež měly jim zaručiti stabilitu v jejich povolání v takovém rozsahu, aby se nemusili obávat ohrožení své existence nejen libovůlí představitelů moci výkonné, nýbrž i libovůlí obyčejného zákonodárce.²⁴⁾

Vývoj, který byl schematicky vyličen, můžeme sledovati u států, které prošly od státu stavovského typickými fázemi státu absolutního, konstituční monarchie a demokratické republiky. Byly to v přední řadě německé země a bývalé Rakousko, v nichž vytvořil se právě typ konstituční monarchie, a spadá sem tudíž i náš stát, jež vývojově navazuje na ústavní dějiny rakouské. Jiný obraz skýtá vývoj v těch státech, kde nemůžeme shledati všechny naznačené fáse státní formy, neb ve státech, jež vznikly nově bez historických základů.

Jako příklad státu, jež spadá do první skupiny, lze uvést Anglii. Vývoj ústavních i politických poměrů anglických šel ve většině směrů cestami zcela odlišnými od cest, jimiž se bral vývoj v evropských státech kontinentálních. Feudální zřízení, které bylo i v Anglii na počátku středověku východiskem vývoje, nevedlo k stavovskému dualismu ohrožujícímu stálým postupným rozdrobováním státní moci existenci státu, nýbrž zakončilo — třeba po dlouhých bojích — v institutu parlamentní vlády spočívajícím na myšlence rovnováhy mezi mocí zákonodárnou, reprezentovanou parlamentem a mocí výkonnou reprezentovanou panovníkem, resp. jeho kabinetem. Nebylo proto v Anglii podnětu, aby panovníci zabraňovali koncentraci veškeré moci ve svých rukou zániku státu. V době, kdy ostatní

²⁴⁾ Brand, Rechte und Pflichten der Beamten v díle Nipperdeyově: »Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung«, díl II., str. 210 n.

evropské státy prožívaly nejtěžší absolutismus, byly v Anglii dorýsovány již hlavní obrysy státní organizace, která se stala ostatním evropským státům vzorem, k němuž se chtěly blížit po překonání panovnického absolutismu.²⁵⁾ Nebylo proto však také v Anglii podnětu, aby se vyvinul nejdůležitější prostředek, jímž panovníci dosáhli oné koncentrace, totiž institut úřednictva z povolání.²⁶⁾ Věcný základ veřejného úřadu, který charakterisoval lenní a stavovské zřízení, a jež právě odstranil absolutismus, zůstal v Anglii zachován až do XIX. stol. Ještě v polovině XIX. stol. uvádějí teoretikové mezi věcnými právy zvláštní právo na úřad, jímž může být disponováno jako s jinou věcí.²⁷⁾ Tento primitivní středověkým poměrům odpovídající stav nepůsobil v Anglii obtíž, ježto Anglie neprožila také periodu »pečovatelského« policejního státu, jenž se chtěl starati v duchu eudaimonisticko-utilitární teorie ve všech směrech o blaho svých poddaných a rozšiřoval proto do nekonečna své úkoly. Individualistické nazírání, charakterické pro anglickou povahu a ztělesněné v hospodářském liberalismu, perhorekující zásadně jakékoli zásahy veřejné moci do svobody jednotlivcovy, omezovalo právě naopak úkoly státu na nejmenší míru.²⁸⁾ Pokud pak takové zásahy byly nutny, přenechán jejich výkon po většině místní samosprávě organizované na principu laickém. Avšak i v Anglii nastává odvrát od minulosti.²⁹⁾ Bylo to v přední řadě zásluhou Jeremiase Benthama,³⁰⁾ který, prodchnut utilitarismem, provedl podle slov J. Redlicha »kritiku praktického rozumu na anglickém státním zřízení jako nelitostný odpůrce dosavadního stavu v době, kdy se z konservativismu a z téměř mystického uctívání toho, co se vytvořilo od staletí, stal druh

²⁵⁾ Esmein, l. c., str. 71 n.

²⁶⁾ Köttgen, Berufsbeamtentum, str. 167, Schanz, Die rechtliche Stellung der englischen Staatsbeamten, str. 11.

²⁷⁾ Schanze, l. c., str. 11.

²⁸⁾ Köttgen, l. c., str. 167, Köllreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 18.

²⁹⁾ Jerusalem, Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung, v Handbuch der Politik, 2. vyd., I., str. 187.

³⁰⁾ Redlich, Englische Lokalverwaltung, str. 106 n., Köllreutter, l. c., str. 18.

politického náboženství«³¹⁾ a to s tím účinkem, že lze právem tvrditi, že »system moderní organizace vnitřní správy anglické je v základních myšlenkách i v mnohých jednotlivostech pouhým uskutečněním jeho idejí.«³²⁾ K tomu pak přistoupila okolnost, že změněné hospodářské poměry, zejména postupující industrialisace, rozšířily úkoly státu i v Anglii podstatně nad míru stanovenou individualistickou ideologií, jejichž splnění nebylo lze zabezpečiti organizačními formami převzatými z dávné minulosti.³³⁾ Došlo tu ke zjevu, charakterisujícímu i v jiných směrech vývoj novodobého správního práva anglického, jež Köllreutter³⁴⁾ výstižně označil jako jeho kontinentalisaci. I Anglie počala odstraňovati poznenáhu starobylé formy obstarávání veřejné správy a postupnými reformami vytvořovala úřednictvo z povolání.³⁵⁾ Nepřiklonila se při tom ve zdravém smyslu pro skutečné potřeby státu k vzoru americkému, nýbrž blížila se vzoru, jež jí skýtaly kontinentální státy evropské. Reformní zákonodárství, které znamená tak mohutný průlom do tradičního systému anglického, a které, nehledíc k dřívějším náběhům,³⁶⁾ počíná v prvních desetiletích XIX. stol., neslo se v prvních stadiích v přední řadě dvojím směrem: stát přebírá nejprve platy a pense státních zaměstnanců, kteří byli dosud placeni z části z civilní listy panovníkovy, nepodléhající parlamentní kontrole,³⁷⁾ z největší části však měli zdroj příjmů ve sportulích placených stranami. Touto novou platovou úpravou byl definitivně odstraněn věcný ráz veřejného úřadu.³⁸⁾ Vedle toho šlo o zavedení přeběžných zkoušek, jejichž složení mělo být podmínkou propůjčení úřadu.³⁹⁾ Nešlo tu snad, jak tomu bylo v kontinentálních státech evropských, o pouhou vnitřní správní záležitost, nýbrž o opatření vysoce politického význa-

³¹⁾ Redlich, l. c., str. 112.

³²⁾ Redlich, l. c., str. 108.

³³⁾ Jerusalem, l. c., str. 187.

³⁴⁾ l. c., str. 224.

³⁵⁾ Köttgen, l. c., str. 168.

³⁶⁾ Schanze, l. c., str. 13.

³⁷⁾ Schanze, l. c., str. 15.

³⁸⁾ Schanze, l. c., str. 18.

³⁹⁾ Köttgen, l. c., str. 172 n.

mu, jež mělo odstraniti politický vliv při obsazování úřadů a zabrániti zjevům, které svými stinnými stránkami charakterisovaly tak nepříznivě americké poměry. Tento započatý vývoj postupoval pak různým tempem během XIX. a XX. století, konečný jeho závěr podává však přes částečnou »kontinentalisaci« anglického práva přece obraz dosti odlišný od evropských poměrů, které byly jeho nepřímým vzorem. Přes značný rozvoj byrokratického prvku není zatlačen laický prvek v organizaci veřejné správy do pozadí, vedle toho však ani právní i politické postavení úřednictva není zcela analogické v oblasti obou skupin států.⁴⁰⁾ V právním řádu anglickém není rozdíl mezi veřejným a soukromým právem vyhraněn tak ostře, jak je tomu v právních řádech kontinentálních. Tento zjev vedl k známému sporu o to, zda lze vůbec připustiti existenci samostatného anglického správního práva,⁴¹⁾ způsobil však také, že i při uznání veřejnoprávní povahy státnězaměstnaneckého poměru neliší se jeho úprava v mnohých podstatných bodech od úpravy, kterou kolektivními smlouvami provede u svých zaměstnanců soukromý podnik.⁴²⁾ Pokud jde pak o politickou stránku, praví-li Koellreutter,⁴³⁾ že »v duchu, který ovládalo německé úřednictvo, ležela německá politická tradice«, charakterisuje správně Köttgen anglické poměry v tom směru, že »postavení, které zaujímal v Německu úředník, zaujímá v Anglii politik z povolání. Anglický »civil service« hraje proti politickým prvkům pouze podřízenou úlohu.«⁴⁴⁾

Těž ve Francii dál se vývoj jiným způsobem než ve státech střední Evropy. Novodobé ústavní i správní dějiny francouzské stojí ve všech směrech pod ohlasem velké revoluce. Mohutné hnutí, které počalo r. 1789 a bylo skončeno teprve ve třetím desetiletí, má tolik period diametrálně se lišících ideově i v praktickém provedení, jež však spojuje po stránce organizační jediná linie: odstraniti do důsledků organizaci »sta-

⁴⁰⁾ Schanze, l. c., str. 86.

⁴¹⁾ Srv. k tomu Dicey, Introduction to the study of the constitutional law.

⁴²⁾ Köttgen, l. c., str. 178.

⁴³⁾ Staatslehre Oswald Spenglers, str. 181.

⁴⁴⁾ l. c., str. 181.

rého režimu.«⁴⁵⁾ Proto instituce úřednictva z povolání není, jak tomu bylo v Rakousku a v Německu, organickým výtvozem staré absolutní monarchie, jež by se byla pouze přizpůsobovala v pozdějším vývoji změněným ústavním poměrům, nýbrž stojí na nových základech.⁴⁶⁾ Ideologie prvních let revolučních byla jí zcela nepřátelská. Princip »suverenity lidu« žádal obstarávání veřejné správy na čas volenými občany a zákonodárství tento princip v podstatě uskutečňovalo, nikoli však na trvalo.⁴⁷⁾ Reakce, která se pozvolna připravovala a byla dovržena konsulatní ústavou z r. VIII., zavádí definitivně opačný systém. Správní organizace, jejímuž vybudování věnoval Napoleon od svého prvního konsulátu zvláštní pozornost, byla provedena podle jiných principů, které zcela odpovídaly jeho autokratickému názírání.⁴⁸⁾ Napoleonovým přesvědčením bylo, že, podařilo-li se mu vytvořiti světovou říši pouze díky jednotně organizované a pevně ovládané armádě, bude moci tuto říši trvale udržeti pouze tehdy, bude-li i její správní organizace neb alespoň organizace jejího tmelu, t. j. Francie podávati analogii organizace armády. Je přirozeno, že institut úřednictva z povolání měl nutně udávati v tomto obraze základní tón. Pouze prostřednictvím něho mohlo býti umožněno, aby vůle světového diktátora byla skutečně hned realizována ve všech částech jeho říše. Základy správní organizace položené Napoleonem včetně institutu úřednictva z povolání zůstaly pro Francii jeho dědictvím, jež nebylo odstraněno jeho pádem.⁴⁹⁾ Politické režimy, které se později vystřídaly, nezměnily její základní tvářnost. Institut úřednictva z povolání, nově zde vytvořený bez historických tradic, liší se však od počátku i ve svém dalším vývoji podstatně od obdobného institutu v těch zemích, kde nebylo násilně přerušeno vývojové pouto s minulostí. Zde, jak bylo dříve nazna-

⁴⁵⁾ Srv. k tomu Esmein, Précis élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814.

⁴⁶⁾ Přerušeni continuity vývoje institutu úřednictva ve Francii má svou obdobu v Rusku, kde rovněž v důsledku bolševické revoluce nenavazuje dnešní úřednictvo na byrokracii carského režimu.

⁴⁷⁾ Esmein, L'histoire, str. 77 n.

⁴⁸⁾ Becker, L'héritage Napoléonien, str. 87 n.

⁴⁹⁾ Fleiner, Die Staatsauffassung der Franzosen, str. 1 n.

čeno, vyvinuje se poznenáhlu spolu s pomalu stoupajícím absolutismem. Při jeho překonání je již plně vyvinut, takže může dosáhnouti v nové ústavní formě, v konstituční monarchii, dovršení své právní úpravy. Krátká doba Napoleonova absolutismu nemohla a nechtěla dáti institutu úřednictva to, co pro něho vyplývalo v jiných státech z tradicí staletého vývoje.⁵⁰⁾ Nebylo času a nebylo též chuti, aby byla podrobně normována právní situace úřednictva, které nebylo doposud vyzkoušeno a nemohlo se odvolávat na své zásluhy jako spolubudovatel nového režimu, jak se právem mohlo chlubit úřednictvo ve státech středního kontinentu. Napoleon vytvořil v úřednictvu odvislý aparát vhodný k snadnému ovládnutí velkého státu shora, který se ukázal nepostrádatelným i za změněných politických poměrů, jež následovaly po pádu krátkého Napoleonova režimu, a za nichž byl bez rozpaků recipován. Úřednictvo však nevstupuje do těchto nových poměrů jako konsolidovaný stav, který se domáhá pouze dovršení své stabilisace a upevnění svého právního poměru, nýbrž musí bojovat o jeho primerní právní základy.⁵¹⁾ Nezasvěcence snad překvapí, že prostředí omezené monarchie a zejména po ní následující parlamentní demokratické republiky je daleko méně příznivé pro položení těchto základů než bylo prostředí absolutní monarchie. Francouzské úřednictvo nedosáhlo v těchto bojích během XIX. a XX. století velkých úspěchů. Jeho snahy o zavedení »statutu«, t. j. normy obsahující základní předpisy o právním postavení úřednictva, narážejí na prudký odpor zástupců lidu reprezentujících parlament, kteří nehledí na úřednictvo očima absolutního panovníka a nevidí v něm jako on oddaného spolupracovníka⁵²⁾ při výkonu státní moci, nýbrž spatřují v něm nebezpečného soupeře, který by mohl strhnouti na sebe při stabilisaci své právní posice faktický výkon státní moci. Tomuto myšlenkovému ovzduší vyhovuje proto spíše tendence, aby byla právní situace úřednictva labilní, neb, aby byla její stabilita omezena na nejmenší nutnou míru. Proto končí řada návrhů statutu, jež byly předloženy

⁵⁰⁾ Köttgen, l. c., str. 222.

⁵¹⁾ Köttgen, l. c., str. 223.

⁵²⁾ Köttgen, l. c., str. 223.

od r. 1830 bezvýsledně.⁵³⁾ Avšak ani úřednictvo nevystupuje zde tak nesměle jako v absolutní monarchii. V demokratickém ovzduší odehrávají se v normální době politické a sociální zápasy zpravidla v neklidnějších formách a ostřejšími zbraněmi než v monarchii. Reflex tohoto zjevu dopadá i na boje úřednictva o jeho postavení ve Francii. Úřednictvo užívá tu obranných a útočných prostředků, které jsou obvyklými v zápasech jiných sociálních vrstev a mezi nimiž nechybí ani jeden z nejdůležitějších prostředků, jež je právě v rukou úřednictva nejnebezpečnější, t. j. stávka. Stačí připomenouti dále problém syndikalisace veřejného zaměstnanectva, který zavdal ve Francii vícekrátě podnět k velkým politickým krisím. Celkový obraz, který skýtá Francie, možno charakterisovat asi v tom směru, že Francie jako demokratická republika akceptovala institut úřednictva z povolání ve své organizaci jako integrující její součást, takže představuje úřednický stát kat' exochen stejně jako předválečné monarchické Rakousko a Německo. Podávajíc doklad, že institut úřednictva z povolání je slučitelný se státní formou demokratické republiky, ukazuje však současně, že jeho včlenění bez historických tradicí jest organizačním problémem velmi obtížným.

Příkladem státu, který byl založen bez historických základů, a který neprošel též vývojovou fází monarchie ať absolutní neb omezené, nýbrž jenž jest od začátku svého vzniku demokratickou republikou, jsou Spojené státy americké.⁵⁴⁾ Typ republiky, který byl zde vytvořen, zdál by se skýtatí na první pohled vhodnou základnu pro vznik institutu úřednictva z povolání.⁵⁵⁾ Systém úplného oddělení moci zákonodárné od moci výkonné, která jest svěřena presidentu republiky jako jejímu jedinému a výhradnímu představiteli, jenž není při svých aktech vázán na spolupůsobení kabinetu odvislého od zákonodárského sboru, připodobnil právní posici presidenta republiky v mnohém

⁵³⁾ Hauriou, l. c., str. 589 n. (Tam další literatura k této části.)

⁵⁴⁾ Srv. Bryce, La république americaine, I.—IV., Freund, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika (tam další literatura), Coester, Verwaltung und Demokratie in den Staaten von Nordamerika.

⁵⁵⁾ Köttgen, l. c., str. 190.

směru k postavení absolutního panovníka. Měl-li tento, ať již z jakéhokoliv titulu ve svých rukou plenitudo potestatis, vykonával i americký prezident jako parlamentu rovnocenný orgán vůle lidu ústavně jemu svěřenou kompetenci v celku neodvisle. Právě však v otázce jmenování úřednictva byla pravomoc presidentova omezena spolupůsobením senátu, jemuž podle čl. II., § 3, č. 2 ústavy byla vyhrazena součinnost ve formě schvalování. Hamilton ve *Federalistu*⁵⁶⁾ hájí nadšenými slovy zvolený systém, který má umožnit, aby jmenování bylo sice v rukou presidenta, jenž může nejlépe posoudit osobní kvalifikaci úředníka, senát však, máje možnost neschválit jmenování, má být brzdou proti duchu neodůvodněného presidentova favoritismu a současně vydatným pramenem stability ve veřejné správě. Jako často v dějinách, zůstaly i zde ideální představy autorů ústavy neuskutečněny, naopak poměry se vyvíjely právě zcela opačným směrem. Podnět zavdala kontroverza⁵⁷⁾ vzniklá hned v prvním zasedání kongresu r. 1789, zda úředník může být volně svého úřadu sprostěn, a komu toto právo přísluší. Kladná odpověď kongresu ve smyslu výhradní pravomoci presidentovy byla právem označena za významný mezník v dějinách ústavy.⁵⁸⁾ Jí byla hned od počátku života ústavy vytvořena situace, která znesnadňovala vznik úřednictva z povolání podle evropského vzoru, jehož podstatným znakem je stabilita. Současně však umožněna cesta k dalšímu vývoji, který i v jiných směrech je charakteristickým pro americké schema. Význam rozřešení zmíněné kontroverzy ve prospěch presidenta jevil se z počátku pouze v dokumentární proklamaci restriktivního výkladu předpisů vázajících jeho činnost na spolupůsobení zákonodárného sboru a tudíž po stránce politické v posílení jeho neodvislosti, aniž by však byly z něho v praxi vyvozovány důsledky pokud jde o propouštění úřednictva.⁵⁹⁾ Madison hájil dokonce názor, že bezdůvodné propuštění úředníka bylo by důvodem k státní obžalobě.⁶⁰⁾ Avšak roku 1820 byl za presidenta Mon-

⁵⁶⁾ *Le Fédéraliste* (franc. vydání Jéze), str. 628 n., 637 n.

⁵⁷⁾ *Freund*, l. c., str. 141.

⁵⁸⁾ *Freund*, l. c., str. 142.

⁵⁹⁾ *Coester*, l. c., str. 154.

⁶⁰⁾ *Fédéraliste*, str. 145.

roea vydán zákon, jenž stanovil pro většinu úředníků čtyřletou služební dobu, tudíž dobu shodnou s funkčním obdobím presidentovým, současně pak připustil i jejich předčasné sprostění z úřadu. Odtud byl již jen krátký krok k systému, jehož příkladem byly poměry v jednotlivých státech,⁶¹⁾ zvláště v New Yorku a v Pensylvánii, označovanému drsným, ale výstižným názvem »systém kořistní« (spoilsystems). Heslo »Kořist náleží vítězi« (to the victor belong the spoils) a z toho vyplývající zásada stálé změny v úřadě (rotation in office),⁶²⁾ jež tvoří obsah zmíněného systému, byly pokládány poznenáhlu za samozřejmé důsledky demokratických republikánských principů. Praktické jeho provádění počalo vítězstvím demokratů a volbou Jacksona presidentem r. 1829.⁶³⁾ Od té doby platilo pravidlo, že nově zvolený prezident znovu obsadí všechny spolkové úřady od nejvyšších k nejnižším a to příslušníky své politické strany. Nikdo nedoufá, že bude zastávat úřad déle, než pokud je jeho strana při moci.⁶⁴⁾ Úřad jest odměnou za minulé, přítomné i budoucí zásluhy o stranu. Kořistní systém patří, jak známo, mezi nejtemnější body amerického veřejného života.⁶⁵⁾ Bryce o něm praví, že snížil všeobecný tón veřejné morálky, ježto naučil lidi nedbati zájmu veškerenstva a umožnil, aby se neupřímnost vyvinula v cynismus.⁶⁶⁾ Reakce nastává již v pol. XIX. století, vzorem pak, jak by měla být provedena náprava, je tu Anglie.⁶⁷⁾ Zde mělo, jak bylo již dříve naznačeno, zabránit stoupajícímu vlivu parlamentu na obsazování veřejných úřadů postupné zavádění předběžných zkoušek jako podmínky dosažení úřadu. Obdobného postupu použito i v Americe.⁶⁸⁾ Několik zákonů v tom směru vydaných připravovalo půdu pro základní reformu provedenou zákonem ze 16. ledna 1883, jenž znamená

⁶¹⁾ *Sloane*, Die Parteiherrschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, str. 101.

⁶²⁾ *Hübner*, Die Staatsform der Republik, str. 113.

⁶³⁾ *Coester*, l. c., str. 155 n.

⁶⁴⁾ *Hübner*, l. c., str. 114 n.

⁶⁵⁾ *Köttgen*, l. c., str. 198.

⁶⁶⁾ l. c., II., str. 137.

⁶⁷⁾ *Freund*, l. c., str. 146 n., *Coester*, l. c., str. 147 n.

⁶⁸⁾ *Köttgen*, l. c., str. 198 n.

milník nového vývoje. Od té doby nutno lišiti zde dvě kategorie úřadů:⁶⁹⁾ unclassified civil service, pro něž platí starý systém, a classified civil service, jež mohou býti obsazovány jen na základě konkurenčních zkoušek. Tím jest »kořistní systém« u úřadů zařazených do této kategorie, jejichž počet stále vzrůstá, znemožněn.⁷⁰⁾ V souvislosti s touto reformou nastává též změna v možnosti propouštění úředníky zastávající classified civil service. Dřívější úplná volnost byla poznenáhlu omezoována, takže dnes může býti úředník propuštěn pouze tehdy, žádá-li to zájem služby.⁷¹⁾ Spojené státy americké docházejí tedy teprve po dlouhých vývojových etapách k závěru, k němuž ústava připravila snadnější cestu. Byl-li vývoj anglických poměrů nazván »kontinentalisací« anglického práva, aniž by vzor kontinentu byl zcela dosažen, lze mluvit ve Spojených státech amerických o »anglisaci«, ovšem opět jen částečně, ježto vývoj nedospěl posud tak daleko, aby smutné stopy »kořistního systému« byly zcela setřeny.⁷²⁾

Zvláštní místo zaujímá v systému ústavních i správních typů Švýcarsko.⁷³⁾ Jeho zcela odlišné postavení je výsledkem svérázného historického vývoje způsobeného geografickým včleněním malého horského útvaru mezi státy, které od řady staletí mezi sebou zápasily neb alespoň žárlivě bránily rozvoji druhého, a jež, neměly-li možnost ovládnouti samy území Švýcarska, měly politický zájem na udržení jeho samostatnosti. Originalita ústavního i správního ústroje Švýcarska spočívá v tom, že se vyvíjel poznenáhlu zcela organicky z nejstarších poměrů a to v plném souladu s názory i tradicemi obyvatelstva.⁷⁴⁾ Za stálých bojů malých obcí o zachování svobody udržuje se demokratická republikánská forma jako jediné vhodné a možná, takže nedochází k periodě absolutního státu, jak je tomu v sousedstvu. Chybí tu tedy ona fáse, která byla právě ve střední

⁶⁹⁾ Köttgen, l. c., str. 201 n.

⁷⁰⁾ Köttgen, l. c., str. 209.

⁷¹⁾ Freund, l. c., str. 147, Köttgen, l. c., str. 205.

⁷²⁾ Köttgen, l. c., str. 209.

⁷³⁾ Fleiner, Schweizerisches Staatsrecht (tam další literatura), Schollenberger, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. vyd.

⁷⁴⁾ Hübner, l. c., str. 216.

Evropě rozhodnou pro vznik instituce úřednictva z povolání. Potřeba nevyvolala jeho vznik ani v kantonech vzhledem k malému územnímu rozsahu a jednoduchým poměrům, ani v ústředním útvaru vzhledem k úzce vymezenému rozsahu jeho kompetence.⁷⁵⁾ Občanstvo samo stačilo obstarávati veškerou veřejnou správu. Je snadno pochopitelné, že v tomto téměř idylickém státním prostředí vznikla Rousseauova »Společenská smlouva«, která spatřuje ideál státní organizace ve smyslu důsledného provedení principu suverenity lidu uskutečněn tehdy, je-li veškeré rozhodování přímo v rukou lidu se zásadním vyloučením veškerých prostředníků. Odmítal-li se princip representace pro výkon moci zákonodárné, připouštěla se též přímá účast občanstva při výkonu veřejné správy. Je samozřejmé, že praxe ukázala neproveditelnost Rousseauova ideálu. Benjamin Constant byl prostředníkem pro recepci myšlenky reprezentativního parlamentarismu a její adaptaci zvláštnímu švýcarskému prostředí.⁷⁶⁾ Též »lidová správa« nemohla býti zachována na trvalo vzhledem k stoupajícím úkolům státu i postupující komplikovanosti celého veřejného života. I ve Švýcarsku, a to v přední řadě ve spolkovém státě, v menším rozsahu v kantonech, vzniká úřednický aparát, jenž však vykazuje podstatně odlišné rysy od schématu jiných států evropských.⁷⁷⁾ Úřednictvo netvoří tu privilegovaný a uzavřený stav se svými tradicemi. Chybí základní podmínka, za níž podobná uzavřenost může vzniknouti, totiž doživotní neb aspoň trvalé ustanovení. Propůjčení úřadu neznamena trvalé zabezpečení životní dráhy zaměstnancovy. Úředníci jsou ustanovováni mimo výjimečné případy na omezenou dobu, zpravidla tři léta, po jejímž uplynutí může býti ustanovení obnoveno, aniž by však bylo na ně nároku.⁷⁸⁾ Úředník nemá v důsledku toho zpravidla také nároku na pensijní zajištění. Ustanovení není dále ve většině případů odvislým od formálního průkazu zvláštní způsobilosti.⁷⁹⁾ O úřad může se ucházeti každý, kdo není zba-

⁷⁵⁾ Hübner, l. c., str. 218.

⁷⁶⁾ Fleiner, Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz, str. 8.

⁷⁷⁾ Fleiner, Schweiz. St. R., str. 247 n.

⁷⁸⁾ Fleiner, Schweiz. St. R., str. 247, 253, t ý ž, Volksstaat, str. 38.

⁷⁹⁾ Fleiner, Schweiz. St. R., str. 248 n.

ven občanských práv. Třebas i švýcarské právo je nuceno při »zvláštním mocenském poměru« úředníkovu normovati jeho stupňované povinnosti, přece v duchu ovládajícím celé úřednické právo, aby nebyl vytvořen zvláštní samostatný stav veřejného úřednictva, při stanovení právní sféry úředníka jako občana a právní sféry úředníka jako takového určuje tuto na nejmenší nutnou míru. Tak nestanoví na př. úřední povinnosti úředníkovy, které by se týkaly způsobu jeho soukromého života, nezná všeobecný zákaz vedlejšího zaměstnání, neomezuje jeho aktivní politickou činnost a p.⁸⁰⁾ V celku obraz, který vidíme ve Švýcarsku, je, jak řečeno, hodně svérázný. Když stále rostoucí úkoly státu způsobily nutnost úřednictva z povolání, charakterisuje zákonodárství tendence neodlišiti podstatně jeho právní situaci od právní situace soukromého zaměstnance.

V předchozích výkladech byl, arci jen v nejhrubších rysech, nastíněn vývoj instituce úřednictva z povolání v pěti státech, které možno pokládati v tomto směru za typy, jimž se vývoj v ostatních státech podstatně blíží. Čím více je vyvinut institut úřednictva z povolání, tím více ustupuje do pozadí jeho protiklad v organizaci veřejné správy.

Pro tento protiklad chybí jednotná terminologie a nutno přiznati, že názvy, kterých se tu užívá, nejsou tak voleny, aby jasně vyjádřily jeho podstatu.⁸¹⁾ Mluví se tu zpravidla o účasti občanstva při výkonu veřejné správy, při tom se však zapomíná, že i úřednictvo tvoří součást občanstva; vždyť podmínkou přijetí do kategorie úřednictva bývá pochopitelně obvykle státní občanství. Staví-li se proti principu byrokratickému princip účasti laiků ve veřejné správě, klade se důraz na okolnost, zda je vázán přístup do veřejné správy na formální průkaz předběžného vzdělání neb odborných znalostí, či zda platí s tohoto hlediska zásada plné rovnosti občanské a volného přístupu k veřejnému úřadu. Proti tomu lze arci uvést, že zmíněný průkaz se nevyžaduje vždy ani při systému byrokratickém a naopak může být výjimečně požadován i při opačném systému. Označení »systém úřadů čestných« může míti dvojí význam: předem

⁸⁰⁾ Fleiner, Schweiz. St. R., str. 259.

⁸¹⁾ Merkl, l. c., str. 315 n.

se chce říci, že obtarávání veřejné správy netvoří hlavní povolání občana, při čemž se předpokládá, že při systému byrokratickém jest účast ve veřejné správě neslučitelná vůbec s jakýmkoliv jiným povoláním⁸²⁾ neb má tvořiti alespoň hlavní povolání úředníkovu.⁸³⁾ Vedle toho má tento protiklad vyjádřiti, že účast ve veřejné správě není spojena vůbec s žádnou materiální odměnou, jsouc funkcí vskutku pouze »čestnou« či neskýtá alespoň plného hmotného životního zabezpečení.⁸⁴⁾ V obou případech není podstata věci vystihnuta. Srovnání nejruznějších předpisů o úřednické inkompatibilitě poučí, že výhradnost povolání není vždy a všude esentiálním znakem pojmu úředníka, naproti tomu může býti neslučitelnou s dočasným výkonem jakéhokoliv neb alespoň určitého povolání »čestná funkce«. Též otázka odměny za výkon funkce nemůže býti rozhodnou. Třebas postavení úředníkovu bývá zpravidla spojeno s pevným platem, není tomu vždy bezvýjimečně; tam pak, kde není zabezpečena stabilita postavení úředníkovu, nelze ani zdaleka mluvit o trvalém hmotném životním zabezpečení.⁸⁵⁾ Avšak naopak i bezplatný výkon »čestných funkcí« nelze pokládati za zjev pravidelný. Bylo tomu snad tak v dřívějších stadiích, kdy přístup k veřejným funkcím byl omezen na úzký kruh vrstev majetkově silných, jež nebylo třeba odškodňovati za čas věnovaný práci pro veškerenstvo. Postupná demokratisace veškerého státního zřízení sledující tendenci uskutečniti nejen formální, nýbrž i materiální rovnost mezi občany při jejich účasti na tvoření státní vůle vede nutně k závěru, že i výkon »čestných funkcí« má býti honorován, při čemž výše odměny, zamýšlené původně jako pouhý ekvivalent za pracovní dobu ztracenou pro vlastní pravidelné zaměstnání, může leckdy opustiti tuto základnu a převýšiti odměnu za pracovní výkon veřejného úředníka.⁸⁶⁾

Vzhledem k této terminologické neujasněnosti a k nastíněné pestrosti, jakou vidíme při srovnání jednotlivých typů insti-

⁸²⁾ Merkl, l. c., str. 316.

⁸³⁾ Peters, Ehrenbeamte, v díle Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts, II. díl, str. 101 (tam další literatura).

⁸⁴⁾ Peters, l. c., str. 101.

⁸⁵⁾ Merkl, l. c., str. 316.

⁸⁶⁾ Peters, l. c., str. 101.

tutu úřednictva, které byly vzaty za základ, bude obtížno, ne-li nemožno, vymeziti přesně juristický oba pojmové protiklady více znaky tak, aby byly použitelné pro všechny typy. Bylo by to možno i nutno při studii z pozitivního práva konkrétního státu, kdy lze jasně konstruovati pojmy abstrakcí z právních předpisů. Není toho však třeba při pojednání sledujícím otázku s hlediska vývojového a srovnávacího. Ježto tu jde o právně-obsahové pojmy, stačí, ale je také jedině možno naznačiti hlavní typický znak, jenž bude pak splněn v jednotlivých právních řádech ve větším neb menším rozsahu. Nejpodstatnější a esenciální znak, kterým se odlišuje byrokratický princip od svého protikladu, nutno spatřovati v tom, že výkon veřejné správy obstarávají osoby, které jsou ku státu neb jinému subjektu veřejné správy ve služebním poměru. Je pravda, že i při výkonu »čestného úřadu« jde o výkon služeb pro stát na základě povinnosti, po případě práva k takové službě. Německá teorie zkonstruovala pojem t. zv. »veřejné služby« v širším smyslu, v němž výkon služeb pro stát úředníky tvoří jen subkategorii, aniž by se však sjednotila, třeba posuzovala otázku pouze s hlediska pozitivního práva německého, na podstatném charakteristickém kritériu.⁸⁷⁾ Má-li býti služební poměr odlišujícím znakem obou organizačních principů, třeba jej bráti v užším smyslu v analogii k soukromoprávní locatio conductio operarum na rozdíl od pouhé locatio conductio operis. Zpravidla to bude veřejnoprávní služební poměr, jenž se bude lišiti od soukromoprávního služebního poměru tím podstatněji, čím více se bude právní úprava blížit typu, jež možno označiti za nejvyvinutější, totiž onomu, který byl vytvořen v zemích středního evropského kontinentu po vzoru Německa a Rakouska. Zde jeví se služební poměr státně zaměstnanecký jako vystupňovaný zvláštní mocenský poměr, který postihuje právní osobnost zaměstnancovu v plném rozsahu, nejen pokud jde o jeho vlastní úřední činnost, nýbrž vrhá reflex i na jeho soukromý život. Zvýšeným povinností, které vyplývají z tohoto poměru, odpovídají částečně i zvýšená

⁸⁷⁾ Preuß, Ehrenamt ve Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen und preußischen Staats- und Verwaltungsrechts, 2. vyd., I., str. 670, W. Jellinek, I. c., str. 348, Peters, I. c. str. 100.

práva. Při trvalém ustanovení zpravidla na doživotí a pevném životním zabezpečení jsou dány předpoklady, aby se úřednictvo vyvinulo ve zvláštní, často silně uzavřený společenský stav. Od tohoto nejvyvinutějšího krajního typu vede sestupná linie, arci nikoliv přímočaře, k protilehlému bodu typového schématu, kde služební poměr zaměstnance státu neb jiného subjektu veřejné správy neliší se podstatně od služebního poměru, v němž stojí kterýkoli jiný zaměstnanec k svému zaměstnavateli.

Institut úřednictva v dnešní podobě má své kořeny, jak bylo naznačeno, v době vznikající a postupující absolutní monarchie. Tím nemá býti řečeno, že by byl dřívějším dobám zcela neznám. Nesporno je však, že jeho protiklad, jež označíme konvenčně jako účast občanstva při výkonu veřejné správy, je historicky starší a byl po dlouhou dobu v různých stadiích výhradnou formou obstarávání veřejné správy. Stačí příkladem uvést římský stát, jenž v některých svých vývojových fázích je právem označován přímo za vzor »lidového státu«.⁸⁸⁾ Možno dále vzpomenouti počátků vývoje germánských států za ranného středověku, kde v přímé demokracii, která zde mohla býti v primitivních poměrech plně uskutečněna, dochází též princip účasti občanstva při výkonu veřejné správy uplatnění v plném rozsahu. Podobný obraz skýtá i organizace malých městských republik, státní formy, která nebyla při roztržitosti státních organizací ve středověku i dlouho v novověku zjevem výjimečným.⁸⁹⁾ Snad lze pokládati za modifikaci stejné organizační myšlenky i feudální a po něm následující stavovské zřízení, které však dalo tak odlišný ráz celé struktuře středověkého i novověkého státu, že teprve jeho překonáním a vítězstvím absolutisticko-byrokratického státu byly položeny základy k organizaci dnešního státu ve středním evropském kontinentu. Kontinuitu s přítomností udržely si v plném rozsahu proto pouze ony státy, které šly, jak bylo již dříve naznačeno při líčení vývoje byrokratického principu, odlišnou cestou, v přední řadě Švýcarsko a Anglie, a jež se staly přímo klasickými zeměmi, k nimž se upíraly nejednou závistivě oči ostatního evropského kontinentu jako

⁸⁸⁾ Fleiner, Volksstaat, str. 32.

⁸⁹⁾ Fleiner, I. c., str. 33.

k ostrovu nedotknutému byrokratickým principem. Svéráznost švýcarských poměrů dříve nastíněná způsobila, že stejně jako ústavní typ Švýcarska též i jeho správní organizace neprojevila prakticky svůj vliv na ústrojí evropských států zcela odlišných svou teritoriální i hospodářskou strukturou, žijících v daleko komplikovanějších politických poměrech a ovládaných jinou ideologií. V jiném poměru k evropskému kontinentu stojí v tomto směru Anglie. Její »selfgovernment« byl obdobně jako celé ústavní a správní zřízení Anglie produktem poznenáhlé evoluce zcela odlišné od vývojových etap evropského kontinentu. Výstižně charakterizuje jeho podstatu Preuss⁹⁰⁾ slovy: »In England hat eine in Jahrhunderten konstante Entwicklung das Prinzip des selfgovernment auf allen Stufen des Gemeinlebens völlig an die Stelle obrigkeitlicher Beamtenregierung gesetzt. Wie das nationale Gemeinwesen sich durch sein parlamentarisches Organ und dessen Mehrheitsausschuss selbst regiert: national government, so regieren sich die kommunalen Gemeinwesen durch ihre Repräsentanten und deren Ausschüsse selbst: local government.« Tento systém anglického selfgovernmentu je plně vyvinut koncem XVIII. století. Local government zcela odbyrokratisovaný soustřeďuje ve svých rukou veškerou vnitřní správu, stojí pouze pod kontrolou parlamentu a řádného soudu, jenž zakročuje pouze k žalobě postiženého. Řádné fungování bylo umožněno tím, že ve státě vládla pouze jedna třída, šlechta, jež samozřejmě sledovala v parlamentě i v místní správě stejné cíle, takže sotva vznikaly větší konflikty mezi ústřední mocí a místními správními úřady.⁹¹⁾ Přes svéráznost svého vývoje nerozlučně spjatého s domácím prostředím, v němž poznenáhlu vyrostl, jeví anglický systém silný vliv na státy evropského kontinentu. Není to jediný příklad flexibility anglického právního řádu. Stačí si vzpomenouti na recepci zásad anglického parlamentarismu, k níž dochází prostřednictvím Francie v době následující po velké revoluci francouzské, kdy byly v celé téměř Evropě přetvořovány ústav-

⁹⁰⁾ Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, v Handbuch der Politik, 2. vyd., I., str. 200.

⁹¹⁾ Jerusalem, I. c., str. 186 n.

ní organizace státní, a již lze právem srovnati s recepcí římsko-kanonického práva, jež na počátku novověku dala nové základy vývoji soukromého práva. Montesquieu spolu s de Lolmém⁹²⁾ odkrývají Evropě neznámý jí dosud obraz ústavního zřízení anglického, v němž vidí prakticky uskutečněný ideální ústavní typ, již vyzkoušený, jenž, v jejich líčení, zaručuje občanstvu svobodu a má jen světlé klady v protívě k stínům perhorekovaného domácího ústavního režimu. Obdobně, třebaž nikoli v takovém rozsahu, poutají Evropu i principy správní organizace Anglie. Vyvrcholení organizační myšlenky volá často po reakci. Proto možno uvést jako typický příklad vlivu anglického selfgovernmentu stát, kde dosáhl byrokratický princip svého vyvrcholení, totiž Prusko. V době, kdy se již počaly v Anglii projevovat prakticky účinky velkorysých reformních ideí Benthamových, jež se stavěly kriticky v přední řadě právě ku »klasickému« selfgovernmentu, chtějíce jej nejen demokratizovati, nýbrž částečně i zcentralisovati, a kdy dochází v Anglii k náběhům po reformně úřednického práva podle vzoru kontinentu a s tím pronikání byrokratického principu,⁹³⁾ vystupuje v Prusku velký reformátor veřejné správy Stein, jehož základní myšlenkou bylo podle slov Preussových, »nahraditi ztroskotavší systém vrchnostenské byrokratické vlády organizační national-selfgovernmentu.«⁹⁴⁾ Cílem Steinových reform bylo »die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns . . . , der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen, und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbstständigkeit und Nationalehre.«⁹⁵⁾ Za účelem dosažení tohoto cíle měli míti podání sami účast na veřejné správě a měli tak stát podporovati osobními službami, nejen daněmi. Městské zřízení z 19. listopadu 1808, které ztělesňovalo tyto myšlenky, nebylo sice zpracováno pod přímým vlivem anglickým, majíc za vzor francouz-

⁹²⁾ Constitution de l'Angleterre, 1771.

⁹³⁾ Redlich, I. c., str. 128 n.

⁹⁴⁾ I. c., str. 201.

⁹⁵⁾ Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, str. 24.

ské revoluční zákony municipální,⁹⁶⁾ ale ohlas Anglie se tu projevilo nepřímo právě prostřednictvím Francie,⁹⁷⁾ která byla v době velké revoluce prostředníkem mezi Anglií a evropským kontinentem při pronikání idejí anglického právního řádu. Reformní plán Steinův nedošel svého plného provedení, zůstav omezen na pouhou rekonstrukci vrchnostenské byrokratické správy,⁹⁸⁾ v němž městské zřízení z r. 1808 bylo po dlouhou dobu izolovaným heterogením prvkem. Oživuje však po letech, a to tentokrát pod přímým vlivem anglického selfgovernmentu při velké reformě vnitřní správy, která je inaugurována krajským zřízením z 13. prosince 1872, a jež je spojena se jménem Rudolfa Gneista.⁹⁹⁾ Gneist ve svém působení i metodě připomíná v mnohém směru Montesquieua. Oba studují anglické právní poměry, svými spisy však nesledují pouze cíl informační, nýbrž i současně praktickopolitický. Anglické poměry jimi líčené mají býti vzorem, jenž má býti evropským kontinentem napodoben. Oba však nepřístupují nepředpojati ke studiu anglických poměrů. Nejsou »pouhými zpravodaji o činech anglických právníků«, jak správně omezil Otto Mayer¹⁰⁰⁾ úkol spisovatele v oblasti cizího právního řádu. Přístupují ke studiu anglického právního řádu s úmyslem a v očekávání, že zde naleznou prakticky uskutečněny své předem spekulativně stanovené teoretické principy.¹⁰¹⁾ Obraz, který podávají, neodpovídá proto skutečnosti, jsa zkreslen podle základní tendence autorů. Subjektivní zabarvení celého pojetí vede Gneista k tomu, že vidí v Anglii XVIII. století vlastní dobu největší vyspělosti anglické ústavy a správy a další vývoj nejostřeji kritizuje jako

⁹⁶⁾ E. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, str. 275 n.

⁹⁷⁾ Redlich, l. c., str. 811, Preuß, l. c., str. 201.

⁹⁸⁾ Preuß, l. c., str. 202 n.

⁹⁹⁾ Z jeho spisů zejména je uvést: Selfgovernment, Kommunalverwaltung und Verwaltungsgerichte in England, 1871, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den Deutschen Verwaltungssystemen, I.—II., 3. vyd., 1883, 1884; Verwaltung, Justiz und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, 1869; Englische Verfassungsgeschichte, 1882.

¹⁰⁰⁾ Theorie des französischen Verwaltungsrechts, str. X.

¹⁰¹⁾ Redlich, l. c., str. XVI n., Koellreutter, l. c., str. 22.

sestup s dosažené výše, úpadek státních institucí. Netřeba se obírat na tomto místě Gneistovým pojetím anglického »self-governmentu« po všech stránkách a rozpory jeho konstrukce se skutečným, nikoli pouze předpokládaným obrazem anglických poměrů. Stačí, uvedeme-li, že formuluje »selfgovernment« jako »eine innere Landesverwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuer.«¹⁰²⁾ Jeden z hlavních a nejpodstatnějších znaků »selfgovernmentu« vidí tedy v účasti občanstva ve veřejné správě, a proto v postupném rozvoji instituce úřednictva z povolání vidí doklad, že Angličané stali se zcela nevěrnými vznesené tradici, aby byla veřejná služba obstarávána výhradně občany samými.¹⁰³⁾ Svou aprioristicky vytvořenou, zdánlivě v Anglii uskutečněnou konstrukcí dospěl k postulátu paralysovati byrokratický princip v nejširší míře prvkem laickým a vytvořil tak zvláštní pojem samosprávy, označený Rosinem¹⁰⁴⁾ samosprávou ve smyslu politickém, jako organizační princip veřejné správy, jenž bez ohledu na její subjekt žádá její výkon občanstvem. S reformou pruské správy provedenou pod přímým vlivem Gneistovým byl zaveden laický prvek dosud omezený na samosprávu (ve smyslu právním) také do státní správy.¹⁰⁵⁾ Několik ukázek z vývoje správní organizace Pruska mělo býti typickým příkladem vzájemného pronikání obou prvků organizačních právě ve státě, kde jeden z nich, totiž prvek byrokratický, vyvrcholil do relativně nejvyšší míry. Není možno sledovati vzájemný poměr vývoje obou principů ve všech státech. Je zřejmo, že tam, kde byrokratický princip teprve poznenáhlu pronikal neb ještě proniká, ustupoval jeho protiklad do pozadí, udržuje však stále význačnou posici. Avšak i ve státech, pro něž byrokratický režim možno označiti jako charakteristický, nezaničil druhý organizační princip nikdy úplně. I v dobách svého vyvrcholení nepronikl téměř nikde byrokra-

¹⁰²⁾ Selfgovernment, str. 882.

¹⁰³⁾ Redlich, l. c., str. 782.

¹⁰⁴⁾ Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung v Annalen des deutschen Reiches, 1883, str. 265 n.

¹⁰⁵⁾ Peters, l. c., str. 103.

tický princip zcela do nejnižších stupňů veřejné správy, totiž do orgánů místní samosprávy. Obce jsou zpravidla v době nejtěžšího absolutismu jediným místem, kde jest občanstvu dána příležitost přímé účasti na tvoření veřejnoprávní pospolitě vůle. Spolu s rozvojem místní samosprávy spojeným se stoupáním jejích úkolů a vzrůstající komplikovaností její agendy dochází k částečnému pronikání byrokratického prvku i sem, avšak příklad vývoje Pruska, jenž má analogii i v jiných státech, ukazuje, kterak opačně ani státní správa se nikde neubráníla, třeba zachovala svůj celkový byrokratický ráz, kompromisu s principem účasti občanstva při svém výkonu.

Je na snadě, že při dané situaci, kdy se uplatňují a vzájemně doplňují v právním řádě každého státu oba organizační principy, bude forma účasti občanstva při výkonu veřejné správy velmi rozmanitá, a bude těžko lze, jak bylo již dříve naznačeno, subsumovati ji pod jednotnou právní formuli.¹⁰⁶⁾ Od pouhé příležitostné poradní činnosti k plně rozhodovací funkci je tolik možných přechodů, že jejich kategorisace je možná pouze s hlediska konkrétního právního řádu. Německá teorie liší mezi »čestným úřadem« (Ehrenamt — Ehrenbeamte) a výkonem jednotlivých funkcí (Ausübung einzelner ehrenamtlichen — ehrendienstlichen Tätigkeiten), aniž by však našla uspokojivé právní kritérium.¹⁰⁷⁾ Vývoj spěje také k tomu, že oba organizační principy nejdou jen paralelně vedle sebe, nýbrž i vzájemně se kombinují, a to v nejrůznějších obměnách. Může tu jíti předem o rozdělení různých funkcí, které jsou současně svěřeny orgánům podle obou protikladů organisovaným: jedněm je svěřena vlastní rozhodovací činnost a druhým pouhá součinnost poradní neb přípravná. Tato může býti dále právně relevantní podle toho, zda je alespoň formální podmínkou rozhodovací činnosti anebo zda i nerespektování jejího obsahu může projevit právní účinky či irrelevantní. V oboru státní správy převažuje účast laického živlu ve formě činnosti poradní a přípravné, kdežto vlastní rozhodovací čin-

¹⁰⁶⁾ O různých formách s hlediska československého právního řádu podrobně jedná Hoffmann. O formách účasti živlu laického ve veřejné správě ve Veřejné správě, roč. 2., str. 186 n.

¹⁰⁷⁾ Viz literaturu v poznámce ⁸⁷⁾.

nost je v rukou živlu byrokratického. V oboru samosprávy jsou zpravidla role změněny; rozhodování bývá vyhrazeno živlu laickému, úkol úřednictva má pak při tom povahu pouhé činnosti přípravné. Vzájemné pronikání obou organizačních principů se projevuje leckdy i v té podobě, že k perfekci volního projevu žádá se souhlasný rovnocenný projev dvou úřadů organisovaných podle různých organizačních principů, po případě, že projev úřadu vyžaduje schválení neb podléhá dozoru neb instanční revisi jiného úřadu organisovaného podle opačného principu; zpravidla tu pak bude úřadem se »silnější« projevovací vůlí úřad organisovaný byrokraticky. Častým zjevem zvláště v oboru státní správy je t. zv. typ úřadů smíšených, kde se účastní živlu byrokratický i laický ve stejné funkci na tvoření vůle úřadu, při čemž, ježto tu půjde o úřady kolegiální, může býti význam obou různě odstupňován, je-li přiznána oběma parita, neb ustupuje-li jeden v poměru k druhému početně do pozadí. V tomto typu nalézají se ve státech s prevalujícím byrokratickým charakterem kompromis s opačným principem, je-li nutno zejména z politických důvodů činiti ústupky. Současně pak tu jde o pokus, aby praktické přednosti obou typů byly využity a při tom paralysovány jejich stinné stránky.



III.

Princip centralisace a decentralisace.

Obraz organisace veřejné správy ve státě může být dále odlišný podle subjektu, jemuž je svěřen její výkon. Stát je sice zdrojem veškeré veřejné moci na svém území, z toho však neplyne nutně, že by také musel ji vždy vykonávat sám svými orgány. Pokud jde o veřejnou správu, může přenechat část jejího výkonu jiným, od něho odlišným samostatným subjektům, aby ji, zpravidla za dozoru státu, samy vykonávaly. Dělí-li se forma organisace veřejné správy s tohoto hlediska, staví se proti sobě princip centralisační a decentralisační.¹⁾ Pojmově je lhostejná při principu decentralisační povaha subjektu, jenž je nadán právem na výkon veřejné správy. Mohla by to být tedy jak osoba fyzická, tak i právnická. Ve skutečnosti se prvá eventualita v právních rádech buď vůbec nevyskytuje nebo znamená zjev docela výjimečný. Pravidlem je výkon veřejné správy právníky osobami, ať již typu korporálního či ústavného, jež nabývají příznáním práva na výkon veřejné správy povahy korporací a ústavů veřejnoprávních.²⁾ Princip decentralisace splývá pak s pojmem samosprávy v právním smyslu.

Pojem samosprávy patří mezi pojmy, o nichž možno prohlásiti, že přílišný zájem, který jim teorie věnovala, vedl spíše k jejich zatemnění než k ujasnění a zjednodušení. Příčinou tohoto neblahého zjevu vývoje teorie byly hlavně dvě okolnosti.

¹⁾ G. Jellinek, l. c., str. 625 n.; Jerusalem, l. c., str. 179 n.; Hauriou, l. c., str. 41 n.; Köhler, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts, str. 104 n.; Fleiner, l. c., str. 92; Herrnritt, l. c., str. 186 n.; Merkl, l. c., str. 342 n., Hoetzel, Správní právo, str. 172 n. (Tam další literatura.)

²⁾ Srv. můj spis, Pojem veřejnoprávní korporace.

Předem nutno mít na mysli, že tu jde o právně-obsahový pojem, který se vyvíjel poznenáhlu po staletí a to v zcela odlišném právním ovzduší, jež se podstatně lišilo od struktury dnešního státu. Právní teorie se nedovedla leckdy odpoutati při své konstrukci od jednotlivých jeho vývojových, často neskončených fází a dospěla tak k pojmu, který byl zcela spjat s konkrétním právním řádem úzce vymezené periody, aniž by vystihoval znaky charakteristické právě s širšího vývojového hlediska. Historie vývoje institutu samosprávy ve střední Evropě souvisí s vývojem lenního zřízení, jež, zakončujíc ve své poslední fázi vytvořením dualistického státu stavovského, rozdrobovalo veřejnou moc ve středověku a v prvních dobách novověku mezi řadu subjektů od státu téměř neodvislých a ohrožovalo tak přímo existenci státních útvarů.³⁾ Je známo, jaké boje byly nutné, mělo-li se zabrániti zániku státu, a o jaký teoretický základ se opírala obrana existence státu. Vítězství panovníků nad stavy jako nejmocnější korporací, teoreticky podporované vlivem recepce římského práva, teorií přirozeného práva⁴⁾ a konstrukcí suverenity jako pojmového znaku státu⁵⁾, umožnilo vytvořiti na místě stavovsko-korporálního zřízení centralisovaný stát soustřeďující téměř veškerou moc v ruce jediného subjektu. Absolutní stát středoevropský i stejnou ideologií prodechnutý revoluční stát francouzský pokusil se odstraniti všechny samosprávné útvary z minulosti, avšak nemohl dokázati, aby i při vystupňování centralisace zanikl institut samosprávy zcela.⁶⁾ Byly to zejména obce, jejichž struktura nebyla buď leckde ani v této době podstatně změněna a jež, nebyvše postátněny, představovaly tak i v absolutním státě při patrimoniálním výkonu vrchnostenské moci poslední zbytky stavovského zřízení, anebo které přes tuhou odvislost od státu udržely si někde samosprávnou povahu až do doby, kdy perioda absolutního státu byla překonána. Vývoj pojmu samosprávy je spjat proto zprvu také co nejúžeji s vývojem organisace obcí. V souvislosti s ní vzniká zejména ve

³⁾ G. Jellinek, l. c., str. 320.

⁴⁾ Rehm, Geschichte der Staatswissenschaft, str. 204 n.

⁵⁾ G. Jellinek, l. c., str. 434 n.

⁶⁾ G. Jellinek, l. c., str. 627.

Francií známá nauka o »pouvoir municipal«,⁷⁾ jež, hlásajíc, že stejně jako jednotlivec má i obec proti státu »původní a nezádatelná« práva na svou existenci a na výkon veřejné správy, dávala teorii podnět charakterisovati samosprávu jako právo na výkon veřejné správy od státu zcela neodvislé, a byla by vedla ve svých praktických důsledcích k obměně desorganise veřejné moci, jaká byla ve stavovském státě. Opačným směrem působil však zase vzor anglického »selfgovernmentu«.⁸⁾ Vývoj anglické místní správy nedál se v ovzduší ideového protikladu stát — obec. Anglický »local government« byl staletým vývojem organicky včleněn v celé ústrojí státní jako jeho integrující součást, maje zabezpečiti směrem dolů provedení vůle »lidu« projevené parlamentem. Místo protikladu »stát — obec« stojí tu schéma »localgovernmentu« a »nationalgovernmentu« vzájemně se doplňujících a v sebe srostlých.⁹⁾ Nové názory na úkoly veřejné správy vyvolané změnami hospodářskými poměry v důsledku rychle se rozvinuvší industrialisace spolu s reformním hnutím podnětým Benthamem vedou v Anglii k částečné centralisaci a omezení historických forem localgovernmentu, aniž by však kontinentální protiklad tam pronikl.¹⁰⁾ Obě protilehlé tendence, které se projevují jednak v nauce o pouvoir municipal, jednak v anglickém selfgovernmentu projeví se prakticky, arci v různé míře, v zákonodárné praxi evropských států; nemohly však samozřejmě vésti k jasné a bezvadné konstrukci pojmu samosprávy. Dlužno uvážiti, že jejím předpokladem bylo též, aby byl pojem samosprávy odpoután od výhradné konexity s vývojem obcí, po případě jiných svazků územní samosprávy a aby byl vymezen tak, že by zahrnoval i jiné útvary, zejména útvary tak zvané zájmové samosprávy, které nově vznikaly

⁷⁾ Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, str. 34 n.; Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts, str. 8 n.; Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, str. 21 n.; G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. vyd., str. 278 n.

⁸⁾ Redlich, l. c.; Koellreutter, l. c.; Jerusalem, l. c.; Hatschek, l. c. (Tam další literatura.)

⁹⁾ Jerusalem, l. c., str. 187 n.

¹⁰⁾ G. Jellinek, St. L., str. 631.

v době následující po překonání periody absolutního státu a to, mimo nepatrné výjimky, zcela bez historických základů, a jejichž rozvoj v nejrůznější podobě a v nejrůznějším rozsahu charakterisuje právě vývoj samosprávy do budoucnosti.

Pokud jde o vlastní konstrukci pojmu samosprávy a řadu kontrovers k ní se pojících, možno souhlasiti s Merkle, ¹¹⁾ že při jeho vymezení jako pojmu právně-obsahového musí rozhodovati účelnost pojmové ekonomie, z níž vyplývá, že nemůže býti cílem konstrukce vytvořiti zcela nový pojem samosprávy abstrakcí z aprioristicky stanovených premis. Půjde tu o to, zachytiti typické organizační formy společným znakem, který by je odlišoval od jiných organizačních forem juristsky, t. j. právními účinky s ním spojenými.¹²⁾

Druhá okolnost, která měla vliv na konfusi při vymezení pojmu samosprávy, spočívá v tom, že vývoj institutu samosprávy měl vždy politické zabarvení a byl často úzce spojen s vývojem ústavní formy, jsa provázen tendencemi směřujícími k uskutečnění praktických cílů, které přesahovaly zpravidla pouhý úsek veřejné správy, naopak svým reflexem měly se dotýkati celé státní organizace. Rozlišení juristického a politického prvku v pojmu samosprávy bylo prvním stupněm a předpokladem k jeho ujasnění, neproniklo však ani dnes ještě tak daleko, aby bylo teorií plně respektováno.

Přestavba absolutního státu pod vlivem myšlenek francouzské revoluce ve stát konstituční a demokratisace celé jeho organizace nepostupovaly ve všech státech stejným tempem, a nebylo všude také provedeno odstranění všech prvků absolutního režimu na ráz, jak to učinila Francie v prvních stadiích velké revoluce. Kompromisní typ konstituční monarchie spočívající na monarchickému principu nepřenášel veškerou moc na lid, resp. jeho zástupce, nýbrž omezoval pouze panovníka při výkonu zákonodárné moci, ponechávaje jemu, resp. orgánům od něho odvislým i nadále neomezeně moc výkonnou. »Plenitudo potestatis«, pokud nebyla omezena touto výjimkou, zůstávala tudíž v jeho rukou. Nová forma organizace moci zákonodárné jako

¹¹⁾ l. c., str. 344.

¹²⁾ Stier-Somlo, l. c., str. 12.

nejdůležitější ve státě, jež vyčerpávala zprvu zcela obsah reformních snah, ukázala se v kompromisní formě, k níž se tu došlo, nezpůsobitou, aby plně zabezpečila, že »vůle lidu« dojde v praxi svého uskutečnění ve všech projevech státní moci. Dualismus »panovník a lid« nebyl zde rozřešen harmonicky ve formě rovnováhy mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, jak tomu bylo v Anglii, kde vývoj zakončil po staletých etapách v institutu parlamentní vlády. Panovník není při tomto systému neomezeným představitelem moci výkonné, jsa vázán při všech svých aktech na spolupůsobení vlády odpovědné zákonodárnému sboru. Vliv občanstva není tu omezen na pouhou spoluúčasť při tvoření právních norem, nýbrž projevuje se i při jejich provádění. Nebylo-li možno dosáhnouti v konstituční monarchii takových ústupků, které by omezovaly panovníka při všech aktech moci výkonné, volena jiná cesta, která by umožnila občanstvu aspoň v omezené míře vliv na výkon veřejné správy. Prostředkem k tomu byl právě institut samosprávy a to v přední řadě místní. Proti autokratickému systému veřejné správy směrem »shora« musí vnikati postupným rozvojem místní samosprávy do veřejné správy demokratický systém »zdola«. Vyvrcholením tohoto rozvoje měl býti takový ideálně sestavený obraz veřejné správy, v němž by v postupném vybudování obcí »vyššího řádu« představoval pak stát sám obec »nejvyššího řádu«. ¹³⁾ Tak mělo býti, arci jinou cestou a v jiné formě, v konečném stadiu docíleno efektu, k němuž dospěl institut parlamentní vlády daleko jednodušším způsobem. Je jasno, že vrcholné schéma, které se vznášelo jako ideál v politickém ovzduší počátků konstitucionalismu, nedošlo nikdy svého uskutečnění. Vylíčená ideologie naznačuje však úzké spjetí vývoje pojmu samosprávy s vývojem politickým a myšlenkový základ tohoto vývoje: protiklad »stát — obec« teoreticky formulovaný zmíněnou naukou o »pouvoir municipal«. Nebezpečí ovzduší pro snahy oprostiti se při formulaci pojmu samosprávy od prvků politických, způsobené povšechným politickým vývojem v konstitučních monarchiích střední Evropy, bylo ještě zvýšeno mohutným vlivem Rudolfa Gneista, ¹⁴⁾ který

¹³⁾ G. Jellinek, St. L., str. 637 n.

¹⁴⁾ Viz kapitola II., pozn. 99.

při své konstrukci pojmu samosprávy, vytvořené pod zkrslým obrazem anglických poměrů zcela opustil právní kritérium a podal definici dříve již uvedenou, jež přihlíží pouze k momentům politickým. Stopy Gneistova vlivu byly tak silné, že jeho pojetí samosprávy ve stejné neb obměněné formě buď vládlo nebo alespoň požívalo významu po dlouhou dobu v německé literatuře. Sarwey, ¹⁵⁾ Loening, ¹⁶⁾ G. Meyer, ¹⁷⁾ Bornhak ¹⁸⁾ a jiní tradovali a svým významným vědeckým jménem upevňovali toto pojetí, k němuž se blíží i formulace O. Mayera. ¹⁹⁾ Je velkou zásluhou Rosina, ²⁰⁾ že s velkým důrazem volal po přesném lišení politického a čistě juristického pojetí samosprávy. Přes zásadní proniknutí jeho stanoviska nedovedla se ani teorie poslední doby zcela oprostiti politického hlediska. Příkladem lze uvésti Kelsenovo ²¹⁾ pojetí samosprávy, jenž na rozdíl od Merkla, ²²⁾ který správně vylučuje moment politický, přihlíží ve své definici samosprávy k oběma hlediskům, juristickému i politickému.

Pojem samosprávy v právním smyslu jako veřejná správa decentralisovaná v protívě proti veřejné správě centralisované, spočívá nesporně na protikladu: stát — jiný nositel veřejné správy. Tento protiklad stojí však v jiném poměru než se jevil v historickém vývoji středověkém i novověkém v době předcházející periodě absolutního státu, jak byl pojímán vylíčenou politickou ideologií konstituční monarchie, a jak ho konstruovala zmíněná nauka o pouvoir municipal. Podstata protikladu spočívá v tom, že subjekt od státu odlišný má na výkon části veřejné správy subjektivní právo. Nejde tu však o právo původní, přirozené neb vzniklé snad jakýmkoliv způsobem neodvozené od státní moci proti státu. Jako každé jiné subjektivní právo je i právo na výkon veřejné správy odvozeno od státní moci, jsouc založeno jejími akty a jsouc od ní také odvislé co do rozsahu i existence.

¹⁵⁾ Allgemeines Verwaltungsrecht, str. 101 n.

¹⁶⁾ Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, str. 35 n.

¹⁷⁾ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. vyd., str. 386.

¹⁸⁾ l. c., II., str. 108 n.

¹⁹⁾ l. c., II., str. 357.

²⁰⁾ l. c., str. 319 n.

²¹⁾ Allgemeine Staatslehre, str. 180 n.

²²⁾ l. c., str. 352.

Nelze bráti za základ právní situaci, jaká byla ve středověkém a novověkém stavovském státu, ježto zde nebylo ještě možno mluvíti o monopolisaci právního řádu státem. Nemůže býti východiskem ani nauka o *pouvoir municipal*, jejíž základna padá spolu s překonáním přirozenoprávních teorií. Též ideologie konstituční monarchie, jež měla po dlouhou dobu velký vliv na právní teorii, nemůže při juristické formulaci přicházeti v úvahu, majíc pouze politický význam. Správně věc formuluje Peters²³⁾ slovy: »S hlediska právního subjektu jsou tato práva vlastní práva korporace jako takové, s hlediska státu jsou vytvořením veřejnoprávní korporace od něho odvozená; s hlediska mimostojícího pozorovatele, jež zajímá nikoliv vývoj, nýbrž závěr, jsou to vlastní práva samosprávného tělesa, jež jsou právně odvislá, stejně jako existence svazu jako veřejnoprávní korporace od vůle státu.« Při naznačeném pojetí nemá proto praktického významu kontroverza, zda samosprávné svazy obstarávají »vlastní« správu, či zda tu jde o správu státních záležitostí.²⁴⁾ Její neujasnění spočívá zpravidla v tom, že se tu užívá promíseně pojmu »vlastní« a »původní«. — Přízná-li stát subjektu od sebe odlišnému subjektivní právo na výkon veřejné správy, neplyne však z toho, že by byla státu nutně odňata jakákoliv ingerence na jeho výkon. Může-li rozhodovati o jeho existenci, může v předepsané formě omezovati i volný jeho výkon a vyhraditi sobě možnost uplatniti i zde svou vůli. Jeho regulaci podléhá mu stejně, jako může podrobně normovati výkon jakýchkoliv subjektivních práv jednotlivcových. Forma vlivu státu na činnost samosprávných svazů může býti různá co do rozsahu i intenzity, v jejím prohloubení stíral se pak onen ideový protiklad, který charakterisoval politické postavení samosprávy ku státu.

Pokud jde o vzájemný poměr obou organizačních principů, možno právem říci, že přísně centralisovaný stát vyskytuje se pouze jako školní příklad, nikoliv jako reální typ.²⁵⁾ Historickým dokladem toho je právě absolutní stát, který přes svou přímočarou tendenci, kterou plánovitě a energicky sledoval z praktických důvodů, aby přímo zajistil svou existenci, nedovedl

²³⁾ l. c., str. 31.

²⁴⁾ Stier-Somlo, l. c., str. 17.

²⁵⁾ G. Jellinek, l. c., str. 627, 633.

provésti centralisaci do všech nejzazších důsledků. Východiskem vývoje decentralisace dnešního státu je, jak vyplývá již z dřívějších výkladů, samospráva organisovaná na podkladě teritoriálním, t. zv. samospráva územní. Její typickou formou je tak zv. územní korporace, t. j. právnická osoba s osobním základem, mající však zvláštní vztah k svému území, jímž se odlišuje od jiných korporací s věcným základem. Území neznamena tu obvod ohranicující její členství, nýbrž hranice její působnosti, uvnitř nichž se může její moc právně projevovati vůči všem osobám, jež se zde zdržují. Základem územní samosprávy je obec jako nejnižší organizační stupeň, nikoli však potenciálně jediný. Výstavba místní samosprávy stoupá podle intenzity decentralisace jednotlivého státu směrem nahoru, aniž by arci i při nejvyvinutější decentralisaci dostoupila zpravidla oné míry, která byla předpokládána v politických představách vznikajícího konstitucionalismu.

Vedle územních korporací vykazuje však obraz organizace samosprávy v novodobých státech přerozmanitou pestrost rozvojem útvarů organisovaných pokud jde o právnické osoby typu korporace na podkladě osobním, resp. pokud jde pak o veřejnoprávní ústavy s hlediska omezeného účelu sloužícího destinátářům. Seskupiti tyto útvary v jednotné schéma bylo by možno pouze s hlediska konkrétního právního řádu určitého státu. Přesné kategorisaci na širší basi brání nejen okolnost, že je tu dána potenciálně téměř nedomyslitelná rada organizačních možností, vedle toho však zvláště nestejný a po většině právě v přítomné době započatý, dosud však neskončený vývojový stav v jednotlivých státech, způsobený jednak novou ideologií politickou, chtějící postaviti někde na nové právní základy celé státní ústrojí, jednak mimořádnými hospodářskými i sociálními poměry, které od světové války stále udržují neklid celého veřejného života a vyvolávají vznik útvarů, které, přistupující k útvarům vzniklým v době klidného a normálního vývoje, jsou nadány úkoly, o nichž nelze často s bezpečností usouditi, zda přetrvají tuto dobu neklidu a budou aktuálními i v době, kdy bude vývoj usměrněn opět v klidnější tempo svého běhu. Nutno se proto spokojiti pouze s povšechným typisováním.

Jednu skupinu v řadě těchto útvarů tvoří svazy tak zv. samo-

správy kulturní.²⁶⁾ Sem mohou spadati předem různé formy organisace náboženských společností, samozřejmě za předpokladu, že stát neakceptoval system rozluky, pokládaje náboženství za soukromou věc jednotlivců a ponechávaje organizaci církví svobodné vůli příslušníků vyznání ve formě právnických osob soukromého práva, neb nejde-li o církev mezinárodně organisovanou, jakou je katolická církev, již vzhledem k její, státní hranice přesahující organizaci, nelze subsumovati pod vnitrostátní svaz.²⁷⁾ V této formě je dále dána možnost organisovati školskou správu neb alespoň některé její výseky, pokud stát uzná, že jeho vlastní aparát není s to, aby uspokojivě splnil svůj úkol. Teoreticky mohl by rozsah kulturní samosprávy býti rozšiřován na řadu dalších životních oborů, na př. tisk, umění a pod., čímž po případě získá stát úzkým připoutáním samosprávného útvaru ingerenci na činnost, jež byla zcela v rukou soukromé iniciativy a jejíž regulaci chce zahrnouti teprve nyní mezi své úkoly.

Druhou skupinou samosprávných útvarů, které by sem spadaly, byly by možné formy t. zv. samosprávy národnostní.²⁸⁾ Její podstata by spočívala v tom, že by personální základ těchto korporací tvořili příslušníci téže národnosti, takže by určité odvětví veřejné správy organisované podle tohoto principu bylo rozděleno mezi řadu korporací s týmž věcným, avšak rozdílným osobním základem. Rozsah této národnostní samosprávy, jež v poměru k ostatním formám samosprávy představuje výjimku, mohl by býti různě vymezen ať na určité výseky správy hospodářské, kulturní, či hájení stavovských zájmů, nikdy však ani potenciálně nemůže dosáhnouti té míry, aby se stal pravidelným organizačním prvkem ve státě, ježto by bylo ztraceno vyrovnávací jednotící pouto, které má právě spojovati ve státě příslušníky různých národností v homogenní osobní základ státního útvaru. S tohoto důvodu lze si těžko představit, aby příslušníci téže národnosti, po případě příslušníci národnostních minorit byli seskupeni ve veřejnoprávní korporaci se všeobecným účelem hájiti národnostní zájmy svých členů podle analogie sta-

²⁶⁾ Merkl, l. c., str. 357.

²⁷⁾ Hobza, Poměr mezi státem a církví, 4. vyd.

²⁸⁾ Merkl, l. c., 357; Sobota, Národnostní autonomie v Československu; Peška, Kulturní samospráva národních menšin.

vovských zájmových korporací hájících zájmy příslušníků určitých povolání. Nelze přehlédnouti, že i pouhé výjimečné provedení tohoto principu s omezením na malý výsek veřejné správy včlenění do celé správní organisace heterogenní prvek, který svým anorganickým zařazením může v praxi projevovati rušivé účinky. Nutno dále uvážiti, že největší obtíže bude zde skýtati rozřešení otázky, podle jakých momentů a v jaké právní formě má se řešiti příslušnost k národnosti, i když by byla provedena organisace národnosti jako právní osoby v celém území státu.²⁹⁾

Další skupina, která přichází v úvahu, zahrnuje útvary samosprávy zájmové.³⁰⁾ Název »zájmová samospráva« vžitý v teorii i v legislativní praxi nevystihuje snad jasně charakteristické momenty spojující útvary zpravidla sem zařazované, ježto každý samosprávný svaz je zřízen, aby pečoval o specifické zájmy, jež se odrážejí ve výseku veřejné správy, jehož výkon je mu svěřen na rozdíl od státu, jehož úkolem je vzhledem k jeho zásadní omnipotenci ochrana veškerých zájmů, jež se jeví s hlediska potřeb určitého státu určité doby nutnou. Při útvarech zájmové samosprávy je však taková právní situace, že ochrana specifických zájmů příslušníků stejného neb obdobného životního povolání je svěřena útvarům sdružujícím je v samostatný právní subjekt s osobním základem. Zájmová samospráva v této podobě není výtvozem teprve nové doby, nýbrž je právě útvarem, v němž vedle útvarů místní samosprávy se institut samosprávy vůbec historicky vyvíjel. Její organisace vyvrcholila dočasně ve středověkém a novověkém státě stavovském, v němž byla veřejná moc rozdrobena v řadu kolektivit, mezi nimiž nejvýznamnější místo zaujímaly právě samosprávné útvary složené z příslušníků téhož životního povolání neb osobního postavení. Vlna centralismu, kterou byl provázen absolutní stát, rozbořila sice bohatou výstavbu organisace, která se vyvinula po staletí v rozmanitém učlankování, avšak po překonání fáse absolutního státu vystupuje znovu problém zájmové samosprávy, třeba ve změněné podobě. Navazuje někdy na organizační zbytky z dřívější doby, po většině však stavě na nových základech, vyvolává opět

²⁹⁾ Srov. k tomu Bernatzik, Über nationale Matriken.

³⁰⁾ Viz literaturu v pozn. 1).

stát v XIX. stol. poznenáhlu v život samosprávné svazy příslušníků téhož povolání jako vhodné organizační formy pro obstarávání úseku veřejné správy spojeného úzce s jejich zájmy. Vývojová linie postupuje tu dosti nesměle a bez pevného systému. Omezuje se na příslušníky pouze některých povolání, při čemž nelze tvrditi, že by specifické zájmy příslušníků jiných povolání, jimž nedostává se pevné veřejnoprávní organizace, byly vždy podstatně zcela odlišné. Též s hlediska rozsahu úkolů svěřovaných jednotlivým druhům útvarů a intenzity prostředků daných jim k dispozici k jejich splnění jeví celkový obraz značnou pestrost, pro niž lze nalézt leckdy těžko věcný podklad. Teprve vývojová tendence po světové válce v souvislosti se snahami nahraditi demokratickou státní formu spočívající na individualistickém základě novou státní formou státu stavovského, jak o tom bude později podrobnější zmínka, dodávají myšlenku zájmové samosprávy novou náplň a systematické usměrnění.

Nejméně určitou a jednotnou i vývojově nehotovou je poslední skupina útvarů, jež bývá označována samosprávou hospodářskou.³¹⁾ Neurčitost označení plyne ze skutečnosti, že výlučná neb převážná péče o hospodářské zájmy ať celku neb jednotlivců není jen úkolem svazů sem zahrnovaných, nýbrž samosprávných svazů druhých kategorií, v přední řadě samosprávných svazů zájmových. Velká rozmanitost jak pokud jde o rozsah, tak i organizační formy vyplývá z úzké souvislosti s názory na poměr veřejné moci k hospodářskému životu. V málo kterém souhrnu myšlenkových otázek lze sledovati stálé zápolení tak protichůdných hesel, jež stojí proti sobě v nejrůznějších obměnách sestupujících od odchylných názorů vyvrcholených nekompromisně ve zcela protilehlé póly, mezi nimiž nezdá se býti vůbec možným spojení, ku kompromisním přechodům, které přepínají propast zdánlivě nepřeklenutelnou. Nejde tu však jen o různost organizačních forem vyplývajících z odlišné spekulativní ideologie platné snad pro každou dobu a každý stát. Právě zde osvědčuje se zcela nepochybně zásada, že organizační forma nemůže býti sama o sobě účelem, nýbrž je jen prostředkem k vhodnému splnění úkolů státní pospolitosti. Formy hospodářského života, třebaž

³¹⁾ Fleiner, l. c., str. 128 a literatura tam v pozn. 18.

mohou býti vývojově typisovány, jsou časově i místně tak odlišné, že nelze vystihnouti poměr veřejné moci k hospodářskému životu jednotnou formulací. Zvláště pak nutno míti na mysli, že při naznačené fluktuaci hospodářského života je lišiti mezi poměry, jež možno považovati alespoň za relativně normální a poměry mimořádnými způsobenými poruchami chodu hospodářského života časově i místně omezenými. Proto formy organizace veřejné správy, pokud mají právě ve formě útvarů hospodářské samosprávy sloužiti k regulaci hospodářského života veřejnou mocí, budou vykazovati daleko větší rozmanitost a bude lze je obtížněji typisovati s širšího vývojového i prostorového hlediska než jiné organizační formy. Mezi útvary, které vznikly nikoliv pouze z přechodných potřeb, vyvolaných mimořádnými hospodářskými poměry, náleží předem nositelé veřejného pojišťování, prostřednictvím nichž vykonává stát, opustiv ideologii liberalismu, významnou část sociální politiky. Sdružuje zúčastněné kruhy osob v obligatorní svazy, pověřuje je úkolem, aby podle obdoby zásad soukromého pojišťování zabezpečovaly své členy proti mimořádným hospodářským újmám, které je stihnou v budoucnosti v důsledku nejistých, avšak předvídatelných škodných událostí. Avšak i mimo obor sociální politiky použil stát samosprávných útvarů k regulaci soukromého hospodářského podnikání ať již proto, aby nuceným rozvrhem společného většího, zejména investičního nákladu byla podnikána soukromá podnikavost tam, kde by přesahoval náklad hospodářskou sílu jednotlivce, neb kde na soukromém hospodářském podnikání je spoluúčasten zájem veřejný, vyžadující, aby bylo vedeno racionálně a plánovitě. Obdobné útvary představovaly v dobách klidného hospodářského vývoje před světovou válkou ve většině evropských států výjimečné zjevy. Otřesy, které nastaly v celém hospodářském životě světovou válkou, mění od základu dosavadní obraz. Útvary, které vznikají v nejpestřejších formách, aby vedly »válečné hospodářství«, od jehož prosperity závisí osud státu, jež však stát nemůže řídit svými vlastními orgány, nesou po stránce organizační většinou stopy chvatu, s nímž byly vyvolány v život a znaky provisoria, nejsou myšleny jako útvary, které by trvale zakotvily i v mírové organizaci státní. Přechod k míru neznamenal však v žádném státě návrat ke klidu a stabilitě,

jimiž byl charakterisován předválečný hospodářský život. Snahy po řízeném hospodářství, které se uplatňují v přítomné době, ať již jsou rázu přechodného anebo alespoň na dohlednou dobu trvalého, mají nutně v zápětí vznik nových útvarů, jejichž organické včlenění do celé státní organizace by bylo možné pouze za předpokladu, že by nastal úplný odklon od tradiční individualistické ideové základny, na níž spočívala od dob velké francouzské revoluce organizace států evropského kontinentu. Pestrost schématu je zvýšena ještě okolností, že cíle, jehož má být dosaženo útvary hospodářské samosprávy, hledí stát neb jiný nositel veřejné správy dosáhnouti ve zvýšené míře často činností pohybující se na poli soukromého práva, již podniká buď sám, neb k jejímž splnění vyvolává v život soukromoprávní svazy, v nichž se pak ve členské formě také spoluúčastní.³²⁾ Plynulost přechodu od forem soukromoprávních k veřejnoprávním způsobuje však nejistotu, kde končí oblast soukromoprávních útvarů svazových a počíná již hraniční mez útvarů hospodářské samosprávy zakotvených jako články organizace veřejné správy. Neujasněná kategorie veřejného podniku zahrnuje svým širokým rozsahem často útvary, které jsou v těchto přechodních pásmech.³³⁾ Zákonodárství může též již předem připravovati přeměnu soukromoprávních útvarů v samosprávné útvary veřejnoprávní pověřené úkoly veřejné správy v mimořádné době, jak toho příklad podává zákon o obraně státu.³⁴⁾

Vymezuje-li se pojem samosprávy v právním smyslu jako výkon veřejné správy subjekty odlišnými od státu, rozumí se tu veřejnou správou činnost pohybující se na poli práva veřejného, ať již jde o t. zv. správu výsostnou neb správu nevýsostnou. Tato činnost může být velmi rozmanitá, může však, třebaž nemusí, zahrnovati v sobě i právo vydávati právní normy. V tomto případě stávají se samosprávné svazy současně svazy autonomními.³⁵⁾ Autonomií rozumí se právo subjektu od státu odlišného,

³²⁾ Fleiner, l. c., str. 124.

³³⁾ Fleiner, l. c., str. 122 n., Hoetzel, l. c., str. 76 n.

³⁴⁾ § 110 zákona z 13. V., 1936, č. 131 Sb. z. a n.

³⁵⁾ Hácha, Autonomie, ve Slovníku veřejného práva, I., str. 73 n.; Hobza, Autonomie náboženských svazků v moderním státě, str. 35 n.; Fleiner, l. c., str. 78 n.; W. Jellinek, l. c. str. 124 n.

aby se svolením státu vydával na jeho území právní normy. Poměr pojmů samosprávy a autonomie možno formulovati tak, že, vychází-li se při pojmu samosprávy od pojmu veřejné správy ve formálním smyslu zahrnujícím v poměru k zákonodárství akty, které nejsou tvořeny orgány zákonodárnými, tvoří autonomie část samosprávy. Decentralisace státu prostřednictvím autonomních svazů může svými účinky překročiti hranice organizace veřejné správy a vrhati reflex na podstatu organizace státu v celém rozsahu. K znázornění tohoto reflexu může částečně sloužiti analogie poměru kompetence zákonodárského orgánu vydávati právní normy k téže kompetenci, kterou stát pověřil orgán své moci výkonné, čili poměr zákonu k nařízení. Nelze-li schéma materiálního oddělení obou těchto »mocí« ve státě z důvodů vhodnosti provésti do všech důsledků, může nesporně vésti přesun primární kompetence zákonodárského orgánu v hlavním jejím rozsahu na moc výkonnou k důsledku, že oddělení moci zákonodárské od moci výkonné zůstane prakticky neuskutečněno. Obdobná situace nastane, oklestí-li stát v stejném rozsahu kompetenci svého orgánu zákonodárského ve prospěch subjektu od sebe odlišného pověřeného výkonem veřejné správy. Avšak zde se mohou projevovati účinky ještě v dalším směru. Nadány byvše takto vedle materiálně-správní funkce ve velkém rozsahu normotvornou působností a vybaveny tak částečně prvky patřícími k pojmu státu mohou se tak autonomní útvary blížit svou strukturou k tomuto pojmu, majíce povahu tak zv. státních fragmentů nebo dosáhnouti i povahu dílčích států spojených pouze vyšší mocí nad nimi stojícího státu ústředního.³⁶⁾

³⁶⁾ G. Jellinek, l. c., 647 n.

IV.

Princip koncentrace a dekoncentrace.

Při protikladu organizačních principů centralisaci a decentralisaci, jenž byl nastíněn v předchozí kapitole, bylo kriteriem, zda a pokud si stát ponechá výkon veřejné správy v rukou svých vlastních orgánů. Od těchto dvou principů nutno odlišovat zásadu koncentrace a dekoncentrace.¹⁾ Zde jde o určení poměru vzájemné kompetence úřadů vyšších k úřadům nižším, jak se projevuje na venek, totiž, je-li posuzován s hlediska stran. Koncentrovanou je veřejná správa tehdy, je-li vymezena působnost nejvyšších úřadů v poměru k úřadům nižším tak široce, že v jejich rukou je soustředěna největší část veřejné správy. Je-li však rozšířena samostatná pravomoc úřadů nižších v poměru k úřadům vyšším, lze mluvit o dekoncentraci.

Koncentrace by byla ideálně nejuplněji uskutečněna tehdy, kdyby veřejná správa určitého odvětví byla ve státě soustředěna v rukou jediného orgánu. Je samozřejmo, že, nehledíme-li k malým státním útvarům, jako na př. k městským republikám, jež se v dřívějších dobách v historii objevily, jež však nemohou přicházeti pro typisaci v úvahu, je tato eventualita prakticky neuskutečnitelná. I při primitivnějších poměrech, jaké byly v dřívějších fásích vývoje správní organizace, dochází nutně k rozčlankování správní organizace v úřady hierarchicky odstupňované, jejichž kompetence je vzájemně rozhraničena s hlediska vertikálního tak, že vůle projevená úřadem vyšším platí jako vůle právně silnější.²⁾ Soustřeďování veškeré veřejné moci v rukou státu, k němuž cílí absolutismus, je provázeno pocho-

¹⁾ Herrnritt, str. 179 n.; Köhler, l. c., str. 93; Berthélemy, l. c., str. 90 n.

²⁾ Fleiner, l. c., str. 96.

pitelně snahou umožniti současně jednotné ovládní jeho projevů. Proto správní organizace absolutního státu je charakterisována zpravidla tuhou koncentrací. Nutno však mít na paměti, že význam protikladu koncentrace a dekoncentrace nemohl v této době ještě plně vyniknouti. Spočívá-li jeho podstata v odpovědi na otázku, jaká právní situace nastane v důsledku projevu úřadu pro stranu, je nutným předpokladem, aby jednotlivec nebyl v poměru k nositeli veřejné moci v posici pouhého »poddaného«, jenž je pouze subjektem povinností, které mohou býti jednostraně a libovolně určovány a měněny, nýbrž, že je též subjektem práv a to materiálních i formálních, jež může právní cestou i proti nositeli veřejné správy chrániti. Dekoncentrovanou správu charakterisuje předem vybavení úřadů nižších co nejširší funkcí působností a to jak pokud jde o akty konkrétní, tak i abstraktní. Tato okolnost však sama o sobě nestačí. Při dekoncentraci jde právě o to, zda a pokud může výrokem nižšího úřadu dojiti k petrifikaci právní situace jednotlivcovy v tom směru, že výrok tento, jsa konečným, je v instančním postupu správním nepřezkoumatelným a nabývá tak právní moci. Naproti tomu vyvrcholená koncentrace předpokládá možnost, že při stupňovitém rozdělení kompetence úřadů výrokem nižšího úřadu není nikdy konečným, jsa vždy instančně nebo cestou dozoru přezkoumatelným úřadem nejvyšším. Při tom může dojiti k zpeřtení obrazu v tom směru, že dvojice organizačních principů: centralisace a decentralisace jakož i koncentrace a dekoncentrace mohou se vzájemně prolínati. Koncentrace může býti provedena uvnitř organizace úřadů téhož subjektu, na př. státu, je však možno, že ve formě koncentrace je provedeno organické spojení úředních organizací různých subjektů v tom směru, že akty orgánu jednoho nositele veřejné správy jsou přezkoumatelné orgány jiného subjektu. Zde pak jsou opět možné dvě situace: nad orgány jednoho samosprávného subjektu stojí jako vyšší stupeň orgány jiného subjektu rovněž samosprávného. Typickým příkladem zde je právě uclánkování místní samosprávy ve svazy několika stupňů, jak se projevovalo v ideologii konstituční monarchie, o níž byla zmínka v předchozí kapitole. Pravidelnějším zjevem je však instanční podřízenost orgánů samosprávných orgánům státním.

Otázka koncentrace a dekoncentrace jeví se tedy ve správní organizaci komplikovanějším problémem než v organizaci soudní. K tomu přistupuje dále okolnost, že kontrola vykonávaná instančním postupem správním nad činností nižších úřadů není jediná, jak tomu je u soudů, která by byla možná. Vybudování správního soudnictví stojícího mimo správní organizaci má za následek, že i při dekoncentrované správě výroky nižších úřadů, třeba jsou vyňaty z další judikatorní kompetence správních úřadů, nemají nutně vždy definitivní povahu. Problém koncentrace a dekoncentrace nemůže býti tedy v žádném státě řešen izolovaně, nýbrž pouze v souvislosti s ostatními otázkami, které se pojí k organizaci veřejné správy. Nelze ho posuzovati pouze s hlediska techniky veřejné správy, nýbrž stojí v úzkém spojení s ústrojím veřejné správy se zřetelem k ostatním organizačním principům a k jejímu včlenění do celého ústavního řádu. Stačí v tom směru srovnati obraz vývoje anglické správní organizace s typickým obrazem správní organizace kontinentálních států evropských. Anglický »mírový soudce«,³⁾ nad nímž kontrolu zákonitosti vykonával řádný soud k žalobě strany, představoval po staletí vyvrcholení dekoncentrace, které bylo možné jen v prostředí vytvořeném dlouhodobým svérázným vývojem, jehož některé rysy byly naznačeny v předchozích kapitolách. Jeho přenesení do odlišných poměrů v jiných státech bez organizačního historického vývoje nelze si ani představit, neudržel se však v nezměněné podobě ani v anglickém právním řádě v důsledku reform, které nutně přizpůsobovaly tradiční historické formy potřebám komplikovaných poměrů novodobých. Ani však vystupňovaný centralismus, který opačně charakterisoval právní řád kontinentální, nevyklučoval úplně možnost koncentrace. Jednotné ovládání bylo možno zaručiti prostřednictvím jiného organizačního principu, totiž služební podřízenosti, o níž bude jednáno v příští kapitole. Z uvedených příkladů vyplývá, že minimum koncentrace i dekoncentrace předpokládá každý právní řád, má-li udržeti jednotu a má-li současně provést diferenciální funkční kompetence svých správních orgánů.⁴⁾ Uvnitř

³⁾ Jerusalem, l. c., str. 185, 186.

⁴⁾ G. Jellinek, l. c., str. 636 n.

tohoto rámce možno pak vésti stupně, které budou odlišeny jak podle jednotlivých odvětví veřejné správy, tak i podle různých celkových poměrů každého státu. Je nesporné, že určité obory veřejné správy, na př. vojenství, budou nejméně přístupny rozsáhlé dekoncentraci, ježto jejich pokud možno nejjednotnější ovládání je nutné i ve státních útvarech, které v celkové své organizaci opouštějí princip jednoty, sestupující po příp. na stupeň spolkového státu. Lze-li však koncentrací nahraditi případně stinné stránky decentralisace, možno vhodnou dekoncentrací paralysovati nevhodné odstředivé snahy decentralisační.

V.

Princip služební a pouhé instanční podřízenosti.

Další dvojice organizačních principů, podle nichž mohou se lišit správní úřady, je princip služební a pouhé instanční podřízenosti.¹⁾ Také zde jde o vzájemný poměr úřadů nižších k úřadům vyšším. Tento poměr se tu však nepozoruje s hlediska účinků tohoto poměru, jak se projevují na venek, nýbrž s hlediska interna úřadů. Všude tam, kde úřední organizace je vertikálně rozdělena, je nutným rozvrh kompetence mezi jednotlivé úřední stupně. Avšak i při potenciálně nejširším rozšíření kompetence nižších úřadů neplatí vždy nutný závěr, že by komplex veřejné správy sem zahrnutý byl současně také vyňat z jakékoliv ingerence úřadů vyššího stupně. Formy, v nichž mohou tyto uplatňovati svůj vliv, mohou býti různého druhu. Při služební podřízenosti může vyšší úřad dávat nižšímu úřadu všeobecné neb i konkrétní pokyny ve všech záležitostech, tedy i v těch, které spadají do samostatné kompetence úřadu nižšího. Vyšší úřad má tu tedy možnost činnost nižších úřadů stále věcně ovládati. Naproti tomu při pouhé instanční podřízenosti nemůže vyšší úřad zasahovati neomezeně v činnost nižších úřadů, nýbrž je omezen při přezkoumávání této činnosti na formy zákonem předem určené.

Je-li základním východiskem rozlišování naznačených dvou organizačních principů vnitřní poměr úřadů, projevuje úřad nižší i při služební podřízenosti vystupňované na nejvyšší míru na venek svou vlastní vůli. Akty jím vydané, třebaž spočívaly na služebním pokynu vyššího úřadu, jsou instančně stranou napatelné ve stejné formě, jako akty, které vydal zcela samo-

¹⁾ Fleiner, l. c., str. 95 n., Otto Mayer, l. c., II. str. 181 n., Köhler, 93 n., Herrnritt, l. c., str. 175 n.

statně. Může tu arci nastati situace, že o opravném prostředku bude rozhodovati právě onen úřad, na jehož služební rozkaz nižší úřad rozhodl, a jehož vnitřní vůle se tedy projevila v aktu, proti němuž se strana brání, domáhajíc se jeho zrušení neb změny. Zdánlivě je tu strana předem zbavena výhod plynoucích z vícestupňového instančního rozhodování, jež je právním řádem zavedeno nejen jako jeden z důležitých prostředků garancie zákonitosti veřejné správy, nýbrž také k ochraně strany při volné činnosti správních úřadů. Ve skutečnosti nejde tu o rozhodnutí per saltum, ježto úřad při rozhodování o opravném prostředku strany není vázán vůči straně svým projevem vůle, který učinil dříve vůči nižšímu úřadu, a který byl ztělesněn v aktu, jež má nyní přezkoumávati. Rozhoduje tedy ve funkci odvolací instance de plano stejně tak, jako když přezkoumává akt nižšího úřadu, který byl vydán tímto samostatně. Samozřejmým je i závěr při úvaze o opačné situaci, která nastane pro stranu, když úřad k vydání aktu kompetentní, ale směrem nahoru vázaný služební podřízeností, vydá akt sice v mezích své kompetence, avšak nerespektuje při tom obsah služebního rozkazu, který mu byl předem udělen. Je jasno, že takový akt projeví pro stranu stejné právní účinky jako akt vydaný bez služebního rozkazu a, jsa schopen materiální právní moci, petrifikuje právní posici strany.

Služební podřízenost nižšího úřadu a z ní plynoucí práva vyššího úřadu jest jeden z druhů t. zv. dozoru.²⁾ Institut dozoru, jehož pojem, rozsah i obsah nebývá v teorii jednotně vymezován, zahrnuje v sobě různé funkční útvary. Hácha³⁾ vymezuje pojem dozoru jako konvenční název pro soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnost jiného (pod dozor postaveného) kritickým způsobem podle směrnic činnost tuto určujících, maje na pozorovaného virtuálně vliv směřující k tomu, aby činnost pozorovaná byla ve shodě se směrnicemi pro ni danými. Při tom se předpokládá, že tu jde o vztah jednoho volního subjektu k jinému volnímu subjektu, jež stojí

²⁾ Hácha, Dozor, ve Slovníku veřejného práva, I., str. 458 n., Hoetzel, Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním, str. 26 n., Triepel, Reichsaufsicht, Herrnritt, l. c., str. 255 (tam další literatura).

³⁾ l. c., str. 458.

k sobě podle Hoetzla⁴⁾ v poměru panství, t. j. pod dozorem stojící je právně podřízen dozírajícímu. Hácha dále liší v dozoru jednak činnost pozorovací, dále činnost kritickou, jež pozorovanou činnost měří určitými měřítky, zejména normou pro činnost tuto předem danou a konečně činnost nápravnou, mající zjednat korekturu zjištěných závad. Nápravné prostředky dozorcí mohou podle něho působiti na pozorovanou činnost přímo neb nepřímo, zasahující buď akt, (jejž odstraňují, mění neb nahrazují), nebo osobu pod dozorem stojící (dozorčím rozkazem, příkazem, prostředky donucovacími) a mohou býti nejen represivní, nýbrž i preventivní. Pojem dozoru takto široce vymezený přesahuje svými účinky rámec problémů, které se týkají pouze organizace veřejné správy, ježto správně byl Hoetzlem⁵⁾ odmítnut jako apriorně a v rozporu s pozitivním právem konstruovaný názor, podle něhož dozorcí činnost je pojmově omezena v tom směru, že může býti vykonávána jen nad státními orgány neb dále také nad právníckými osobami veřejného práva. Dozor může dopadati i na kterýkoliv jiný právní subjekt, při čemž arci vznikne obtížná otázka, zda a čím se liší povinnosti jednotlivcovy plynoucí z dozorcího poměru od jiných jeho povinností, spočívajících na jiném právním základě.⁶⁾

Účinky neuposlechnutí služebního rozkazu mohou se opět projevit jen interně. Dozor, který se projevuje v kompetenci úřadu při organizační základně služební podřízenosti, tvoří obsah t. zv. služebního dozoru (Dienstaufsicht, pouvoir hiérarchique).⁷⁾ Služební nadřízenost v naznačeném smyslu vyplývá z tak zv. služební moci,⁸⁾ která přísluší vyššímu úřadu a je plně uskutečnitelná tam, kde nadřízený služební úřad má současně dostatečnou míru prostředků, aby splnění svých služebních rozkazů také vynutil, resp. nesplnění služebních rozkazů

⁴⁾ I. c., str. 32.

⁵⁾ I. c., str. 33.

⁶⁾ I. c., str. 38.

⁷⁾ Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen, str. 296 n., Hauriou, I. c., str. 50 n., Jèze, Les principes généraux du droit administratif, 3 vyd., str. 65 n.

⁸⁾ Hácha, I. c., str. 463.

represivními prostředky stíhal. Proto ve svém nejryzejším provedení bývá kombinována s principem byrokratickým. Byrokratický princip tam, kde je vyvinut v nejvyšším stupni, předpokládá existenci zvláštního mocenského poměru mezi úředníkem a nositelem veřejné správy jako jeho zaměstnavatelem. Z tohoto poměru vznikají specifické stupňované povinnosti zaměstnancovy, které jsou nejen kvantitativně, nýbrž i kvalitativně odlišné od povinností osoby stojící v soukromoprávním služebním poměru, a na jejichž nesplnění jsou stanoveny sankce, které odpovídají právní nerovnosti, která je právě charakteristická pro poměr subjektů na tomto zvláštním mocenském poměru zúčastněných. Z těchto povinností vystupuje do popředí zpravidla povinnost věrnosti a poslušnosti. Rozsah povinnosti k poslušnosti bude arci v konkrétním případě odvislým od pozitivního právního předpisu, který bude leckdy odlišným pro různé kategorie veřejného úřednictva, vždy však bude jako interpretační směrnice platiti důmněnka ve prospěch extensivního výkladu. S tohoto hlediska nutno také posuzovati otázku, zda ze služební podřízenosti vyplývá i povinnost k poslušnosti nezákonných služebních rozkazů. Přes obsáhlý zájem, který byl tomuto problému teorií věnován, nedospělo se k jednotným závěrům.⁹⁾ Příčinou tohoto neuspokojivého výsledku je nesporný fakt, že nelze tuto otázku řešiti apriorně na základě všeobecných úvah, nýbrž pouze na základě pozitivních předpisů konkrétního právního řádu. Jako povšechnou hranici služební poslušnosti a s tím souvislého práva nižšího orgánu přezkoumávati služební rozkaz, která arci může býti pozitivněprávně značně přesunuta, uvádí teorie zpravidla předem věcnou, místní a funkční příslušnost orgánu, který služební rozkaz uděluje, ježto k podstatě orgánu náleží, že může tvořiti vůli subjektu, jehož jménem jedná, pouze v mezích právně stanovené kompetence. Dalším předpokladem je obdobná příslušnost orgánu, jemuž je služební rozkaz udělen, k činnosti, která tvoří obsah služebního rozkazu. Konečně je závaznost služebního rozkazu odvislá od

⁹⁾ Hexner, Poznámky k služobným příkazom podľa § 22 služobnej pragmatiky ve Veřejné správě, I., str. 173 n., kde v poznámce ²⁾ je uvedena obsáhlá literatura.

jeho obsahu v tom směru, že předmětem rozkazu nesmí být činnost, která je právními předpisy prohlášena za trestnou.¹⁰⁾

Jiná je situace vnitřního poměru úřadů různého stupně tam, kde princip služební podřízenosti není zaveden. Název, který byl použit jako protiklad, situaci snad přesně nevystihuje, ježto bývá zpravidla omezován pouze na jednu z možností, které sem spadají, totiž na rozhodování úřadu vyššího o aktech nižšího z podnětu stran, použijí-li opravných prostředků právním řádem jim poskytnutých. Je-li kompetence vyššího úřadu omezena výlučně na tyto případy, je vnitřní i zevní poměr vyššího úřadu k nižšímu zcela shodný. Při nedostatku vhodnějšího jiného označení zahrnuje se sem však i jiná eventualita. Služební dozor, jak byl nastíněn, není jedinou formou dozoru, která se může vyskytovat v organizaci veřejné správy. Vedle něho je to dozor nad samosprávnými svazy (tutelle administrative, contrôle administratif). Rozdíl tohoto dozoru od služebního dozoru spočívá jednak v jeho rozsahu, jednak v odlišné situaci, v níž nižší úřad stojí k instanci, která je tímto dozorem pověřena a konečně v účincích dozorčího aktu. Kdežto při služebním dozoru je pravomoc vyššího úřadu, není-li výslovným předpisem zúžena, zásadně neomezená, vztahuje se zde dozorčí pravomoc pouze na ony zásahy, ke kterým právní řád dává výslovné zmocnění. Rozsah jejich nelze stanovit všeobecnou formulí. Nejkrajnějším případem by byla možnost dozorčího práva jen v konkrétních případech, jež jako výjimka v poměru k ostatní činnosti dozíraného svazu byly postaveny pod dozor vyššího orgánu. Střední místo by zaujímal situace, kdy by byla postavena veškerá činnost dozíraného svazu pod dozorčí kontrolu s hlediska zákonnosti. Na druhém protilehlém pólu by bylo rozšíření této kontroly i s hlediska vhodnosti. Odlišná pozice dozíraného proti dozorčímu aktu spočívá v tom, že při služebním dozoru má adresát dozorčího aktu, pokládá-li jej za nezákonný, pouze možnost dozorčí akt nerespektovat a teprve v obraně proti represivním aktům pro neuposlechnutí, na př. v disciplinárním řízení exculpando uplatňovat nezákonnost dozorčího aktu. Naproti tomu v druhém případě znamená nezákonný dozorčí akt zásah

do subjektivního práva dozíraného a je napadatelný opravnými prostředky jako kterýkoliv jiný akt zasahující nezákonně do individuální právní sféry kteréhokoliv subjektu. Dozorčí akty při služebním dozoru, jsouce zásadně omezeny na vnitřní poměr úřední, mohly by projevit zevně účinky pouze na základě výslovného předpisu, kdy při suspensi principu materiální právní moci je výjimečně dána vyššímu úřadu moc z úřední moci, nikoliv k podnětu strany nahradit vůli nižšího úřadu svou vlastní vůlí. Naproti tomu velká pestrost možných forem dozorčích prostředků při dozoru nad samosprávnými svazy postupujících od pouhých předzvědných prostředků až k náhradním úkonům způsobuje, že zevní účinky dozorčích aktů budou zjevem pravidelným.

Pro organizaci tohoto dozoru je charakteristickým rozmanité uclánkování, které tu může přijít v úvahu. Možným je dozorčí poměr nejen mezi státem a samosprávným subjektem, nýbrž při stupňovitěm vybudování samosprávných svazů též dozorčí poměr mezi vyšším a nižším svazem. Týž svaz může však podléhati obojímu dozoru, při čemž buď půjdou oba dozory směrem paralelním, nebo bude směr obou dozorů rozdělen.

¹⁰⁾ Herrnritt, l. c., str. 177.

VI.

Princip teritoriální a reální.

Dalším znakem, který může sloužiti k rozlišování organizačních forem správních úřadů, je způsob určení jejich věcné kompetence. S tohoto hlediska stojí proti sobě princip teritoriální (nebo provinciální) a reální.¹⁾ Při důsledném provedení prvního principu je kompetence úřadu vymezena tak, že je příslušným zásadně pro všechny záležitosti určitého území bez ohledu na jejich vnitřní povahu. Podstata druhého principu spočívá v tom, že kompetence úřadu je určena podle věcného rázu záležitostí a to tak, že pro záležitosti určitého druhu jsou příslušnými úřady výhradně pro tyto záležitosti zřízené.

Historický vývoj vzájemného poměru těchto dvou organizačních principů je určován dvěma momenty. Předem tu má vliv postupné soustřeďování veřejné moci, jímž se vytvářejí poznenáhlu větší a pevné státní útvary na území, v němž státní moc byla rozdrobena, takže pouto, kterým stát toto území obepínal, bylo fakticky jen zdánlivé, nebo kde byla vedle sebe řada dosud samostatných států, jež se teprve spojovaly v nový státní útvar.²⁾ Vedle toho přichází v úvahu různý v jednotlivých dobách rozsah úkolů veřejné správy postupující od pouhého garantování vnější i vnitřní bezpečnosti k nejrozsáhlejší péči o veřejné zájmy celku i soukromé zájmy jednotlivců.

Přihlédneme-li k prvnímu momentu, můžeme konstatovati, že tam, kde se nezdařilo provésti naznačené soustřeďování na ráz, prevaluje po dlouhou dobu teritoriální princip v nejrůznějších obměnách, máje právě umožniti přechod splynutí různých útvarů

¹⁾ G. Jellinek, I. c., str. 634 n., Merkl, I. c., str. 321 n., Köhler, I. c., str. 90 n., Hoetzel, Správní právo, str. 85.

²⁾ G. Jellinek, I. c., str. 635.

v jednotný celek. Sledovati podrobněji tento vývoj bylo by možno pouze vylíčením ústavních a správních dějin jednotlivých států. Stačí jen příkladem vzpomenouti vývoje správní organizace Rakouska od počátku definitivního spojení dosud samostatných tří státních celků r. 1526.³⁾ Centralisace, jejíž cílem měl býti úplný zánik nejen jejich státního charakteru, nýbrž vůbec jejich samostatné právní subjektivity, počíná vytvářením správních úřadů organisovaných podle principu reálního. Pro záležitosti, jejichž jednota vyplývala z okolnosti, že tři státy tvořící prozatím pouze personální unii měly společného panovníka, byly vytvořeny společné orgány v dvorské radě vojenské, dvorské komoře a tajné radě. Jinak však přes rychlé tempo, kterým postupovala centralisace v pozdějším vývoji, zůstává zvláštní samobytnost původních státních celků patrna v úřadech organisovaných podle principu teritoriálního, k jehož opuštění dochází teprve spojením čes. a rak. dvorské kanceláře za absolutismu Marie Terezie a Josefa II., i v této době však nikoliv v poměru k zemím uherským. Obdobný vývoj lze sledovati i v jiných státech. Upevňování jednoty státní moci na celém území má v jednotlivých státech v době vyvrcholení absolutismu za následek podstatné zatlačování principu teritoriálního a pravidelnější uplatnění principu reálního. V pozdějších stadiích pak usměrňuje definitivně vývoj touto cestou zejména nová forma organizace nejvyšších správních úřadů, která proniká od dob velké revoluce francouzské spolu se zaváděním konstitucionalismu. Vznik ministerstev jako ústředních úřadů pro jednotlivá odvětví veřejné správy, spravovaných jednotlivými členy vlády, kteří ve svém souhrnu představují vůči zákonodárnému sboru moc výkonnou přebírající za ni i odpovědnost, je právě příkladem provedení reálního principu v ryzí formě. Teritoriální princip udržuje se pouze ze zvláštních důvodů, ať již proto, že jde o zjevy snad přechodné až do definitivní právní úpravy, na př. při novém nabytí částí státního území, nebo proto, že do důsledku provedení reálního principu naráží na politické obtíže, jež lze vyrovnati ústupky reálnímu principu a zabrániti

³⁾ Kapras, Přehled právních dějin zemí české koruny, 5. vyd., str. 131 n.

tak vzniku odstředivých snah decentralisačních.⁴⁾ Závisí arci od konkrétních poměrů, zda právě takový krok ve směru teritoriálního principu neznačí naopak počátek vývoje, jemuž se chtělo zabránit. Úplné provedení reálního principu na vrcholu správní organizace neznamená ještě, že by stejný obraz nutně skýtal správní organizace směrem dolů. Předpokladem toho by bylo, že by každý ústřední úřad měl podřízenou samostatnou organizaci nižších správních úřadů, jejichž věcná kompetence by byla s jeho kompetencí zcela shodnou. Opačná situace by nastala, kdyby směrem dolů platil výlučně princip teritoriální, takže by věcná kompetence nižších úřadů jednotně organizovaných rozbíhala se do více samostatných úřadů nejvyšších. Mezi oběma extrémami, které nelze označit praktickými, je možná řada přechodů, jak ukazuje právě srovnání správních organizací různých států.

Diferenciace správních úřadů s hlediska věcné kompetence je podmíněna totiž současně druhým momentem, který byl dříve označen jako rozhodný pro vzájemný poměr principu reálního a teritoriálního, totiž rostoucími úkoly veřejné správy. Z něho vyplývá nutnost specialisace při výkonu veřejné správy, která je zaručena tehdy, když v témže úřadě budou soustředěny agendy věcně stejnorodé tak, aby tvořily ve svém souhrnu homogenní celek. Tato potřeba nejvíce vyniká právě na vrcholu správní organizace, ježto nejvyšší úřad, má kompetenci teritoriálně shodnou s územím státu, má vskutku možnost řídit toto odvětví veřejné správy s jednotného hlediska. Schéma dělby ústředních úřadů zavedlo od dob velké revoluce francouzské známou pěticí resortů a to správy zahraniční, vojenské, soudní, finanční a vnitřní.⁵⁾ Vnitřní správa zahrnuje pak všechny obory veřejné správy, které nepatří k některému z dříve uvedených čtyř resortů. Toto schéma nebylo arci ve všech právních rádech stejně uskutečněno. Od vnitřní správy jako nejobsáhlejšího resortu oddělovaly se postupně jako samostatná odvětví jednotlivé části, pro něž byly pak zřizovány nové úřady ústřední. Tento vývoj byl odůvodněn pestrá různorodostí oboru vnitřní správy, ne-

⁴⁾ G. Jellinek, l. c., str. 636.

⁵⁾ Fleiner, l. c., str. 8.

byl však vždy veden pouze věcnými motivy. Při ústavněprávním postavení ministerstva jako nejvyššího ústředního úřadu pro jednotlivá odvětví státní správy, v jehož čele stojí člen vlády, spoluúčastní se ministr vedle správy svého resortu řízení veškeré moci výkonné a reprezentuje ji spolu s ostatními členy vlády v poměru k zákonodárnému sboru. Politické postavení ministrů, které zavedl konstituční systém, a jež vyvrcholuje při systému parlamentní vlády v instituci politické odpovědnosti, má za následek, že vliv na výkonnou moc zajišťuje se parlamentní většině účastí ve vládě. Čím nestejnorodější je tato většina při komplikovaných politických poměrech ve státě, tím obtížnější bude tuto účast rozdělit. Obtíže s tím spojené bývají leckdy překlenovány zřízením nových ministerstev pouze za tím účelem, aby bylo umožněno rozdělití proporcielně mocenský vliv na moc výkonnou mezi politické strany, které jsou dočasně sdruženy ve vládě. Tento zjev, jenž není zcela ojedinělý, způsobuje samozřejmě, že by bylo přímo protimyslné, aby nahodilý a s hlediska potřeb veřejné správy neodůvodněný vznik ústředního úřadu, jehož trvání může být po případě i dočasné, měl vždy v zápětí automaticky i zřízení celého systému podřízených nižších úřadů. Avšak i tam, kde k vzniku nejvyššího úřadu došlo z důvodů věcných potřeb, mohou právě věcné úvahy vésti k opačným závěrům při řešení otázky organizace správních úřadů směrem dolů. Úkoly nejvyššího úřadu jsou podstatně odlišné od úřadů nižších. Jeho funkce je v přední řadě vedoucí, odtud potřeba odborného vybavení úřadu, jež je právě umožněna jeho specialisací na užší obor veřejné správy. Souvislost s jinými odvětvími veřejné správy v otázce jednotného vedení celku je zaručena okolností, že osoby, jež stojí v čele ústředních úřadů, tvoří ve svém souhrnu kolegiální orgán, jehož úkolem je právě o tuto jednotu pečovat, totiž vládu. Směrem dolů však důsledně provedená specialisace projeví nutně stinné stránky spočívající v nebezpečí roztržiténosti správní organizace. Moment odbornosti, který právě vyniká u nejvyššího úřadu, ustupuje do pozadí u úřadů nižších, jejichž činnost může být se shora vedena a usměrňována. Za to tím více padá na váhu souvislost úzkých odvětví veřejné správy s celkem, jež při praktickém provádění, které je právě v rukou nižších úřadů, nelze od sebe izolovat.

Mimo to mají tyto úřady ve vzájemném poměru často spíše odstředivé tendence, postrádající obdobné spojovací pouto, jímž je vláda u úřadů ústředních. Proto v organizaci nižších správních úřadů nezaniká v žádném státě zcela princip teritoriální. Úřady nižší tvoří zpravidla dvě skupiny: úřady s povšechnou kompetencí, které jsou příslušné pro všechny správní záležitosti, pro něž nejsou zřízeny zvláštní úřady samostatné a úřady odborné.⁶⁾ Vzájemný poměr obou kategorií bude arci odvislý od zvláštních poměrů a potřeb jednotlivých států v různých dobách. Vzrůst úřadů odborných bývá často podmíněn úkoly veřejné správy, které mají jen přechodný charakter, a jimiž nemají býti zatěžovány úřady obstarávající pravidelné fungování veřejné správy. Trvalejší jejich rozvoj možno sledovati ve státech, v nichž se nezdařilo provésti dostatečnou centralisaci v nižších stupních, kde tedy stát z důvodu svérázného historického vývoje měl ve svých rukou z větší části pouze nejvyšší orgány veřejné správy a měl tak znemožněno svou vůlí směrem dolů svými orgány také prováděti. Nebyla-li tu vůle aneb síla z politických důvodů vyplývajících ze zvláštních poměrů konkrétního státu nastoupiti obdobnou cestu, jakou šel absolutismus ve většině evropských států kontinentálních, totiž odstraniti samosprávné útvary jako pravidelné nositele veřejné správy a připustiti je pouze jako zjevy výjimečné, projevovala se snaha dosáhnouti aspoň částečně soustředění veřejné správy v nižších stolicích v rukou státních orgánů tím způsobem, že pro nově vznikající úkoly veřejné správy, které by bez značných obtíží věcných mohly býti zahrnuty do široké kompetence úřadů s povšechnou působností neb pro úkoly, jimž se dostalo nové právní úpravy, byly zřizovány samostatné státní úřady odborné. Touto cestou zmocňoval se stát alespoň jednotlivých úseků veřejné správy ve všech stupních. Vývoj takto charakterisovaný neb alespoň některé jeho náznaky možno sledovati v státech, které neprošly typickými vývojovými fázemi poměru státu k samosprávným útvarům. Příkladem lze uvésti organizační poměry v Uhrách, jak se zde vyvíjely před světovou válkou. Ve státech, ve kterých byla novodobá správní organizace postavena na nové právní základy

⁶⁾ Hoetzel, l. c., str. 119.

nenavazující na správní formy, které zbyly zde z dob dřívějších, a kde byl současně proveden silný centralismus, je správní organizace směrem dolů charakterisována silným uplatněním principu teritoriálního, jak toho příkladem je Francie, kde prefekt soustřeďuje ve svých rukou největší část veřejné správy.

VII.

Princip monokratický a kolegiální.

Správní organisace může mít také odlišný ráz podle toho, jakou právní formou tvoří subjekt, jehož součástí organisace jest úřad, svou vůli. V tom směru rozeznává se princip monokratický a kolegiální.¹⁾ Při principu monokratickém tvoří rozhodující vůli úřadu vůle jediné osoby fyzické, při kolegiálním principu tvoří se vůle úřadu hromadným usnášením více osob fyzických, zpravidla hlasováním ve sboru.

Monokratický princip nepředpokládá samozřejmě, že v protikladu ku kolegiálně organisovanému úřadu by byla součinnost více orgánů na tvoření jednotného projevu vůle v jakékoliv formě vyloučena. Taková konstrukce by vedla nutně k závěru, že veškerá práce úřadu by měla být obstarávána pouze jedinou fyzickou osobou, čímž by uplatnění principu monokratického bylo prakticky omezeno ve správní organisaci na nepatrnou míru. Právně je rozhodným, jaký význam mají projevy vůle různých orgánů spoluúčastněných na tvoření téhož právního aktu.²⁾ Při monokraticky organisovaném úřadu je účast různých orgánů postupná a projevuje se ve formě dělby práce ve vzájemné kooperaci. Při tom však přísluší pouze jedinému ze spoluúčastněných orgánů účast právně rozhodující, kdežto spoluúčast ostatních orgánů, třebaž byla obsahově sebevýznamnější, má povahu pouhé činnosti pomocné. K podstatě monokratického principu stačí, náleží-li orgánu právně rozhodující účast na tvoření právního aktu potentiálně, i když fakticky, arci jeho jménem, je vykonávána jiným orgánem.

¹⁾ Hoetzel, l. c., str. 84, Merkl, l. c., str. 325 n., Köhler, l. c., str. 98.

²⁾ Merkl, l. c., str. 325, 326.

Při kolegiálně organisovaném úřadě je účast více orgánů jednak současná, jednak právně rovnocenná.³⁾ Otázka, jakým způsobem se tu pak vůle tvoří, je pouze otázkou technickou, jejíž pozitivněprávní úprava připouští arci řadu variant. Různosti budou se týkati počtu členů kolegia, způsobu projevu vůle jednotlivých jeho členů, otázky, zda k platnosti projevu je třeba přítomnosti všech členů kolegia, nebo aspoň předem stanoveného minimálního počtu, zda usnesení děje se podle principu majoritního či zda má právní význam i usnesení minority, po příp. určitým způsobem kvalifikované a pod. Rozhodnou bude pro konkrétní úpravu povaha záležitostí úřadu svěřených a způsob, který právě k rozhodování o těchto věcech uzná zákonodárce nejvhodnějším.⁴⁾ Je arci nutno, aby i při kolegiálně organisovaném úřadě bylo postaráno o jednotné řízení. Tato nutnost je tím naléhavější, čím je tvoření vůle kolegiálního úřadu složitější. Proto stojí i v čele úřadu kolegiálně organisovaného fyzická osoba, která zevně tento úřad zastupuje, která má však zcela jiné právní postavení než šéf úřadu monokraticky organisovaného. Kdežto tento jen právně rozhodujícím tvůrcem vůle úřadu, je representant úřadu kolegiálního zásadně pouhým předsedou kolegia, nemaje, není-li tu jiného předpisu, na tvoření vůle úřadu většího vlivu než kterýkoliv jiný člen. Z toho vyplývá i odlišná odpovědnost obou. Šéf úřadu monokraticky organisovaného je právně odpověden z veškeré činnosti úřadu, třebaž ve skutečnosti nešlo o jeho vlastní akty, ježto právně je mu vyhrazena rozhodují ingerence na úřadování v celém rozsahu. Přednost kolegiálně organisovaného úřadu nemůže mít větší odpovědnost, než pokud je mu přiznána spoluúčast při tvoření vůle úřadu. Nemaje právní možnosti ovládati spolurozhodování ostatních členů kolegia nemůže mít odpovědnost za konečné rozhodnutí. Jeho větší odpovědnost může vyplývati pouze ze zvláštních předpisů, které mu přiznávají větší vliv na tvoření vůle úřadu než ostatním členům, na př. povinnost sistovati nezákonné nebo nevhodné usnesení, právo použití opravného prostředku a vyvolati tak rozhodnutí vyšší instance a p.

³⁾ Merkl, l. c., str. 327.

⁴⁾ Merkl, l. c., str. 327.

Princip monokratický a kolegiální mohou být v témže úřadu provedeny důsledně, mohou však jít paralelně v tom smyslu, že některé věci jsou vyhrazeny kolegiálnímu rozhodování, jiné rozhoduje šéf úřadu monokraticky. Zvláštní situace nastává tam, kde právo monokraticky rozhodovati je přiznáno jednotlivým členům úřadu, kteří nejsou v poměru služební podřízenosti, nýbrž rozhodují neodvisle. Zde každý samostatně rozhodující orgán představuje plnou vůli úřadu, šéf úřadu pak, který má zevně zastupovati úřad jako technickou jednotku, má v poměru k celku obdobné postavení jako přednosta úřadu kolegiálního.⁵⁾

Vzájemný poměr monokratického a kolegiálního systému ve správní organizaci nelze ani s hlediska vývojového ani s hlediska pozitivního práva vystihnouti jednotnou formulací. Nelze vésti také vhodně paralelu s pronikáním obou těchto principů při organizaci druhých dvou funkcí ve státě, totiž zákonodárství a soudnictví.⁶⁾ Poměrně nejjednodušší je situace v soudnictví, kde pro diferenciaci obou principů rozhodovaly zpravidla dva momenty: jednak byly kolegiálnímu rozhodování svěřeny záležitosti většího významu, jednak ony věci, při jejichž rozhodování chtěla být z různých důvodů poskytnuta spoluúčast živlu laickému. Při výkonu funkce zákonodárné znamená stavovský dualismus, konstituční monarchie a demokratická republika provedení kolegiálního principu, absolutní monarchie a diktatorní státní forma vyvrcholení monokratického principu. Ve správní organizaci není situace tak jednoduchá. Nelze zejména tvrditi, že, jak by se snad na první pohled zdálo, je některý z obou organizačních principů immanentně spojen s určitou ústavní formou. Důkladem pro opak je správní organizace absolutního státu, který právě v dosti rozsáhlé míře využíval kolegiálního principu. Vycházelo se tu z předpokladu, že je vhodná jeho kombinace s byrokratickým principem za tím účelem, aby paralysovala některé jeho stinné stránky, zejména nebezpečí jednostranného rozhodování. S druhé strany ani konstituční monarchie ani demokratická republika neznamená zatlačení monokratického principu na zjev výjimečný. Právě zde dochází k uplatnění jeho v znač-

⁵⁾ Merkl, l. c., str. 326.

⁶⁾ Merkl, l. c., str. 331.

ném rozsahu vzhledem k institutu politické odpovědnosti ministerské, která předpokládá pokud možno největší ovládnutí celého správního aparátu, což je plně zabezpečeno při monokratickém principu. Současné uplatňování obou principů ve správní organizaci je podmíněno řadou okolností, které souvisejí jednak s kombinacemi s ostatními organizačními protiklady, jednak různorodou povahou úkolů svěřených správním úřadům. Kolegiální princip je proveden na vrcholu správní organizace v institutu vlády, mající zaručiti jednotné řízení výkonné moci v celém státě. Největšího rozvoje dosahuje v organizaci samosprávy, třeba nikoliv bezvýjimečně. Avšak i ve státní správě se uplatňuje předem v souvislosti s pronikáním principu účasti občanstva při výkonu veřejné správy, při čemž je jeho častou formou typ tak zv. smíšeného úřadu, jenž, jak bylo dříve naznačeno, znamená současnou kombinaci principu byrokratického s principem účasti občanstva. Také však i u úřadu byrokraticky organizovaných vyskytuje se, v přední řadě tam, kde jde o činnost judikatorní. V té formě má být po případě kolegiální forma rozhodování náhradou za samostatný systém správního soudnictví uclánkový do nižších stupňů.

VIII.

Organisace veřejné správy a státní forma.

Při vylíčení vývoje a podstaty dvojice organizačních protikladů, které se uplatňují v organisaci veřejné správy, byla vícekrát naznačena úzká souvislost jejich s ústavní formou státu. Podstata problému státních forem spočívá v typisaci států s hlediska jejich ústav v materiálním smyslu, t. j. s hlediska formy organisace vůle státu a právního postavení jednotlivce k státní moci.¹⁾ Je pochopitelné, že jde o problém, kterému věnovala státověda svou pozornost od nejstarších dob, mohlo by však právě proto překvapiti, že výsledky, k nimž teorie dospívala, nebylo možno nikdy označiti plně uspokojivými. Po dlouhou dobu byla uznávána trojdělba Aristotelova dělicí státy na monarchie, aristokracie a demokracie. Macchiavelli nahradil ji dvojdělbou: monarchie a republika, jež podnes platí jako základ pro kategorisaci státních útvarů. Teorie se však předem přes obsáhlou literaturu, která byla věnována této otázce, nedovedla sjednotiti na kritériu, které by mohlo bezpečně odlišovati obě státní formy. Mimo to již od počátku, kdy byla zavedena zmíněná dvojdělbá, bylo jasno, že je nutná subkategorisace obou typů, jež se stávala v pozdějších vývojových stadiích stále pestřejší. Různotvárnost ústavních vzorů zejména v přítomné době opodstatňuje vážné pochybnosti o vhodnosti typisacní základny převzaté ze středověku.

Při určování ústavních typů státu nutno míti vždy na mysli dvě okolnosti. Předem ústavní typ, jehož obraz teorie podává vylíčením jeho charakteristických znaků, nevznikl nikdy náhle jako hotový, nýbrž vyvíjel se poznenáhlu, zpravidla též niko-

¹⁾ Srov. k tomu G. Jellinek, l. c., str. 661 (kde je uvedena další literatura), Kelsen, l. c., str. 320 n., Merkl, l. c., str. 334, Weyr, *Formy státní ve Slovníku veřejného práva*, I., str. 669 n.

liv přímočaře, nýbrž střídavě ve vzestupných a sestupných liniích, při čemž na počátku vývoje nebylo nikdy jasno, jaký obraz bude vykreslen na jeho konci. Nelze však také přehlédnouti nesporný historický fakt, že vyvrcholení ústavního typu může znamenati nejen jeho formální dostavbu, nýbrž současně počátek jeho vyžití, po němž následuje zase jeho sestup a poznenáhly přechod k nové ústavní formě. Mimo to bude však odlišnost tohoto obrazu stupňována ještě individuálním životem, kterým každý stát své ústavní zřízení naplňuje.²⁾ Bude tomu tak zejména tehdy, kdy stát, aniž by prošel přípravnými vývojovými fázemi, přiklonil se k hotovému ústavnímu typu, který se poznenáhlu organicky vyvíjel v jiném státě v odlišných poměrech. Tato stálá vývojová fluktuace a variabilita podle zvláštních poměrů jednotlivých států způsobuje relativní hodnotu rozdělení státních forem v jednotlivé typy, jež je arci vhodné i nutné, ježto právě v stanovení empirických typů spočívá metodologický základ státovědy.³⁾

Pro účel tématu, jež je předmětem tohoto pojednání, není třeba obírat se problémem státních forem v celé šíři. Jedná-li se o principy organisace veřejné správy, jak se vyvinuly v dnešní formě, stačí naznačiti ony ústavní typy, v nichž se tyto principy vyvíjely, a základní ústavní typy v přítomné době, v nichž přicházejí k uplatnění. Bude to předem absolutní monarchie, jež byla vystřídána konstituční a parlamentní monarchií, dále demokratická republika a konečně nově vznikající státní typy totalitního státu vůdcovského.

Absolutní monarchie, která byla vládnoucí státní formou v evropském kontinentu koncem XVIII. stol., vzniká reakcí proti feudálně-stavovskému státu. Jejím cílem bylo soustřediti veškerou státní moc v rukou panovníka jako nejvyššího orgánu státu a zabrániti tak zániku státu, jenž hrozil v důsledku jejího rozdrobení, které zde bylo a dále se stupňovalo od dob středověku. Velká řada teorií, ať již starých a nyní v obměněné formě tradovaných neb nově vzniklých snažila se vysvětliti její vznik a odůvodniti její existenci. Oživuje tu příkladem stará teorie

²⁾ Layer *Staatsformen unserer Zeit*, str. 6.

³⁾ G. Jellinek, l. c., str. 37.

teokratická,⁴⁾ patrimoniální⁵⁾ i patriarchální,⁶⁾ stejnému účelu slouží Bodinova konstrukce pojmu suverenity⁷⁾ i nauka o společenské smlouvě ve formulaci inaugurované Hobbesem.⁸⁾ Obraz organizace absolutní monarchie, třeba v jednotlivých státech bude dosti odlišný, je charakterisován základním rysem, že je tu panovník jediným bezprostředním a primérním orgánem, jenž soustřeďuje ve svých rukou plenitudo potestatis. Je tu arci řada nepřímých orgánů, neboť právě v pevné organizaci státu spočívá zásluha absolutní monarchie, ale rozhodný moment spočívá podle formulace G. Jellinka⁹⁾ zásadně v tom, že panovník může svěřené kompetence vždy sobě opět vyhraditi neb do nich zasahovati, a že tu není nezávislý orgán, který by měl právní moc jednání panovníkovu brániti a činnost úřadů kontrolovati, a že tudíž dodržení ústavních hranic je zcela odvislé od právně usměrněné vůle panovníka a jeho úřadů.

Velká revoluce francouzská, zvítězví v boji proti starému režimu představujícímu právě tento ústavní typ, znamená počátek konečné fáze života absolutní monarchie, jež je poněmáhlu vystřídána v jednotlivých státech střední Evropy monarchií omezenou. Nejde tu arci o návrat k formám omezené monarchie stavovské, kde státní moc byla rozdělena mezi panovníka a privilegované stavy, kde však stál jednotlivec, pokud nebyl jejich příslušníkem, k státní moci v obdobném poměru jako v absolutní monarchii, jsa jí plně absorbován. Jde tu o záruku svobody jednotlivcovy, jež má býti uskutečněna provedením Montesquieuova schématu dělby státních mocí. Panovník má býti omezen spolupůsobením zákonodárných sborů složených ze zástupců lidu a jim odpovědných orgánů moci výkonné a neodvislých soudů. Praktické určení rozsahu tohoto omezení nestalo se však všude ve stejné míře. Absolutní monarchie činila ústupky jen, pokud to vzhledem k politické situaci bylo naprosto nutné. Ve státech, kde reakce proti absolutnímu režimu byla nejslabší, za-

4) G. Jellinek, l. c., str. 670, Layer, l. c., str. 11.

5) G. Jellinek, l. c., str. 671, Layer, l. c., str. 14.

6) Layer, l. c., str. 13.

7) G. Jellinek, str. 434 n.

8) De cive 1647, Leviathan 1651.

9) l. c., str. 694.

veden byl typ konstituční monarchie,¹⁰⁾ spočívající na tak zv. monarchickém principu mající vzor ve francouzské chartě z roku 1815 a čl. 57 vídeňské závěrečné akty, podle něhož »plenitudo potestatis« panovníkova v zásadě nadále trvá, je však potentiálně omezena v rozsahu, jež si panovník ze své vůle stanovil. Normy upravující kompetenci jednotlivých orgánů ve státě mají arci jinou povahu než v absolutní monarchii. I panovník je jimi vázán nemoha je bez předepsané formy samostatně měniti, ježto jsou i zdrojem formálních práv občanů. Nejdůležitější omezení panovníkovo vyplývá ze spolupůsobení zákonodárných sborů složených ze zástupců lidu, kteří představují proti panovníkovi odlišného politického činitele. I když však rozsah jejich kompetence je určen široce, vždy v pochybnosti platí presumpce ve prospěch samostatné kompetence originérního představitele státní moci, totiž panovníka, takže nelze mluvit o rovnováze mezi oběma těmito politickými činiteli.

Jiný obraz podává typ parlamentní monarchie.¹²⁾ Tento typ vyvíjel se po staletí v Anglii, jež šla odlišnou cestou od evropského kontinentu neprodělavši fási absolutního státu a byl recipován oněmi státy, v nichž se nevystačilo s omezením absolutní monarchie formou monarchie konstituční. I zde je porušena rovnováha při dualismu: lid a panovník, avšak v neprospěch panovníka. Panovník je při všech svých aktech vázán buď na přímé spolupůsobení parlamentu jako orgánu zastupujícího lid neb na spolupůsobení vlády, t. j. orgánu od něho sice odvislého, ale parlamentu odpovědného. Rovnováha, o jejíž udržení se v parlamentní monarchii jedná, vyvažuje se mezi parlamentem a vládou jako představiteli moci zákonodárné a výkonné. Vznikne-li mezi

¹⁰⁾ G. Jellinek, l. c., str. 699 n., Layer, l. c., str. 29 n., Calker, Die staatlichen Herrschaftsformen, v Handbuch der Politik, I., str. 131 (tam další literatura).

¹¹⁾ »Da der deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte, aus Souverainen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landesständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.«

¹²⁾ Calker, l. c., str. 145 n., Esmein, l. c., str. 151 n. (tam další literatura).

oběma spor, má panovník ústavní prostředky do něho zasahovati, nemůže ho však, vyvrcholí-li, definitivně rozřešiti, nýbrž může dáti pouze podnět ku konečnému výroku vlastního rozhodčího, jímž je »lid«, t. j. voličstvo. Je tu tedy zcela odlišná situace než v monarchii spočívající na monarchickém principu. Panovník má pouze onu kompetenci, která mu byla ústavou výslovně svěřena, plenitudo potestatis je v rukou »lidu«, který, i když ji nevykonává sám, je jejím zdrojem. Proti principu monarchickému stojí tu princip suverenity lidu.

Situace je zjednodušena v demokratické republice, ježto zde není zmíněný dualismus: »panovník a lid«. Schéma organizace státní moci by mohlo zde býti provedeno proto přímočařeji, ježto netřeba uvažovati neb případně bojovati o to, v jakém rozsahu má býti orgánů dosud neomezenému její výkon i nadále ponechán. První rozmach vývoje novodobé demokratické republiky značí kladení základů k ústavní organizaci Spojených států amerických.¹³⁾ Zde mohl Montesquieuův obraz organizace státu, jenž jako ideál a konečný cíl poutal mysl velké revoluce francouzské, nalézt vhodnější půdu k plnějším uskutečnění než v evropském kontinentu, který přes radikální změny, které nastaly v ústavních poměrech koncem XVIII. a během XIX. století, zůstával stále zatížen tradicemi monarchické ústavní formy, jež si podržela i nadále vedoucí místo. Moc zákonodárná i výkonná byla v Americe svěřena zvláštním samostatným orgánům a to moc zákonodárná zákonodárným sborům, moc výkonná prezidentu republiky. Oba tyto orgány jako rovnocenní představitelé vůle lidu vykonávají svěřenou jim kompetenci v zásadě neodvisle. Moc výkonná nemá mimo presidentovo právo suspensivního veta vlivu ani na postup ani na obsah činnosti zákonodárského sboru, není však také ze své činnosti mu odpovědna. President republiky jako představitel moci výkonné má při jejím výkonu silnější postavení než i panovník v omezené monarchii nejsa vázán na spolupůsobení jiných ústavně povolaných činitelů, avšak i zákonodárský sbor nemá pouze povahu orgánu omezujícího plenitudo potestatis druhého orgánu, nýbrž má při výkonu své funkce povahu orgánu paralelního a rovnocenného. Rovno-

¹³⁾ Viz literaturu v kap. II., pozn. 45).

váha mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, která v parlamentní monarchii musí býti v praktickém životě teprve udržována řadou prostředků, ústavou k tomu cíli předem stanovených, má zde býti již předem zabezpečena rozdělením kompetencí a vzájemnou neodvislostí, takže netřeba ji teprve vyvažovati.

Evropské státy při přechodu k republikánské ústavní formě nepřiklonily se k americkému vzoru. Logicky bezvadné schéma bylo snadno uskutečnitelné v prostředí, kde bylo možno budovati na zcela nových základech bez jakékoliv souvislosti s minulostí. Tam však, kde jde o přestavbu státního útvaru, nerozhoduje v dějinném vývoji často logika, nýbrž úzké spojení s minulostí, leckdy pak i okolnosti nahodilé. To platí zejména o zavedení republikánské ústavní formy do Evropy. První velký stát, který zde přetvořil definitivně monarchickou ústavní formu v republiku, byla Francie.¹⁴⁾ Je známo, jakými nahodilými událostmi byl tento fakt způsoben. Republikánská forma byla myšlena jako provisorium a měla býti vystřídána opět monarchií, jakmile by odpadly dočasné politické obtíže způsobené nejednotným názorem na obsazení trůnu. Stalo-li se z provisoria definitivum aniž by byla provedena nová ústavní reforma, byl tak vytvořen nezamyšleně nový ústavní typ republiky, který logicky sice zapadal do ovzduší monarchie, který se však stal vzorem i pro jiné státy evropské při přechodu k republikánské státní formě, jsa jim bezprostřednější než vzdálený systém americký, vyrostlý v prostředí politicky i hospodářsky podstatně odlišném. Ve francouzském typu republiky není provedeno důsledné oddělení moci zákonodárné od moci výkonné jak je tomu v typu americkém, nýbrž jeho podstatou je kolaborace obou a vzájemná odvislost, jež má vespolným brzděním vyústiti v jejich rovnováhu, tedy systém vytvořený v Anglii v monarchické vládní formě, kde obě moci představují odlišné politické činitele, t. j. lid a panovníka na rozdíl od demokratické republiky, kde tohoto dualismu není. I když nelze tvrditi, jak dokazuje právě zkušenost, že by vládní systém vytvořený v monarchii nemohl tvořiti základ právní organizace republiky, nelze přehlížeti, že ve změněném politickém ovzduší je udržení rovnováhy obtížnějším problémem,

¹⁴⁾ Esmein, l. c., (tam další literatura).

její porušení je pak spojeno nutně se stinnými stránkami, které mohou ohrozit i fungování celého systému.

V monarchické Evropě, kde až do ústavního převratu ve Francii r. 1875 byla republika ve větších státech jen formou přechodnou, žilo Švýcarsko¹⁵⁾ od staletí v republikánské formě, jíž dalo tak odlišný ráz, že ji lze těžko srovnávat s ostatními typy. Její postatou není ani oddělení moci zákonodárné od moci výkonné ani jejich rovnováha, nýbrž spojení obou. Orgán výkonné moci uspořádaný kolegiálně je volen zákonodárným sborem na předem stanovenou dobu. Je tedy sice výborem zákonodárného sboru, není však odvolatelným během svého funkčního období. Švýcarský systém spojuje tedy v sobě dva protiklady: stabilitu moci výkonné a přes to její úplné podřízení moci zákonodárné.¹⁶⁾ Je zajímavé, že tento systém, který v celku bezvadně fungoval ve státě, který po staletí reprezentoval republikánskou formu, a který vždy budil zájem a obdiv monarchické Evropy, nestal se nikdy vzorem pro jiné státy. Zcela svérázné ovzduší Švýcarska, o němž již dříve byla zmínka, vytvořené historickým vývojem, umožnilo, aby Švýcarsko žilo samostatným způsobem ústavního života, který by v jiném prostředí pozbyl vůbec vitality. Vystižně charakterisuje Esmein¹⁷⁾ švýcarský systém takto: »Ve Švýcarsku není vlastní činnosti moci výkonné, ježto jí není třeba. Úloha těch, kteří mají její označení, může se tam omezit téměř jen na přípravu a provádění zákonů. Ve velkých zemích, ve státech, které nejsou neutralisovány, činnost moci výkonné spočívá z největší a nejdůležitější části v aktech, které zákon nemůže ani předvídati a přesně určit. Jedná se tu předem o řízení zahraniční politiky ve formě, která by zabezpečila sílu a bezpečnost země. Jedná se však také o bdění nad vnitřním životem, aby nejen vládla svoboda, nýbrž aby byly podporovány velké zájmy hospodářské a aby byla zabezpečena veřejná služba. K tomu je třeba lidí, kteří mají vlastní myšlenky, a kteří byli zvoleni proto, aby je aplikovali. Ve vládě je nutná vůle, rozhodnost a homogenita. Ve Švýcarsku je tomu jinak. Kantony nemají zahraniční politiky a jejich vnitřní politika je pouhou správou provincie.

¹⁵⁾ Viz literaturu v kap. II., pozn. 73).

¹⁶⁾ Esmein, l. c., str. 493.

¹⁷⁾ Esmein, l. c., str. 495.

Pokud jde o spolkovou radu, je zahraniční politika jednoduchá a úkoly ve vnitřní politice nejsou četné vzhledem k autonomii kantonů. Proto výkonná moc, a to ani spolková rada, nemusí mít ani samostatnou vůli, ani jednotné celkové hledisko. Proto její členové mohou provádět zákony, s nimiž nesouhlasí a zůstatí v úřadě i když nedocílili zákonů, jež pokládali za nutné. Ježto nejsou volni ve svém jednání, nejsou arci též odpovědni.«

Je-li pro kategorisaci státních forem rozhodnou organizace státních orgánů a poměr občana k státní moci, čili jde-li tu podle Kelsena¹⁸⁾ o typické obsahy norem, které se týkají vzniku práva, mohou být naznačené ústavní typy řazeny podle účasti občanstva při tvoření vůle státu do dvou kategorií a to do kategorie demokracie a autokracie. Při tom se vychází z ideálu svobody, jenž, není-li uskutečnitelný ve formě »přirozené« svobody, nezajímá jakákoliv sociální pouta a tudíž předem i stát a prakticky končící v anarchii, uplatňuje se ve formě »politické« svobody.¹⁹⁾ Politicky je svobodným, kdo je sice poddaným, ale pouze své vlastní, nikoliv cizí vůli. Tento ideál je uskutečněn v demokracii, ježto vůle státu čili právní řád je tvořen těmi, kteří jsou tomuto řádu podrobeni.²⁰⁾ Proti tomu stojí systém politické nesvobody, jehož výrazem je autokracie, kde vůle státu tvoří s úplným vyloučením poddaných jediný a proto všem ostatním nadřazený činitel.²¹⁾ Je samozřejmo, že i zde jde opět o ideální typy, které stojí proti sobě v posici extrémních pólů, mezi nimiž však pozitivní právo vytvořilo nepřetržitou řadu přechodů. Z forem státních, které byly dříve naznačeny, představuje typ autokratické formy absolutní monarchie, kdežto omezená monarchie znamená právě pronikání obou organizačních principů. Přechod od konstituční monarchie k parlamentní značí vzestup principu demokratického v poměru k principu autokratickému. Jeho vyvrcholení značí pak forma demokratické republiky, kde činitel představující autokratický prvek zcela zaniká.

Rozdíl autokratického a demokratického tvoření státní vůle není nového data. Na něm spočívá již trojdělba Aristotelova, a

¹⁸⁾ Kelsen, l. c., str. 321.

¹⁹⁾ Kelsen, l. c., str. 321.

²⁰⁾ Kelsen, l. c., str. 321.

²¹⁾ Kelsen, l. c., str. 326.

jeho myšlenka proniká jako červená nit řadu právně-filosofických teorií, které spolu zápasily zejména v pozdějším středověku a v novověku, z nichž stačí uvést přirozeno-právní nauku o společenské smlouvě, která v nejrůznějších obměnách, v nichž byla tradována, představovala teoretický podklad pro schéma demokratické formy státu. Praktického úspěchu dosahuje demokratická myšlenka ve větším rozsahu vítězstvím velké revoluce francouzské. Pro její ideový základ, zejména v té formě, jak ovládala mysl této revoluční doby a byla směrodatnou i v době následující během XIX. a XX. století, je charakteristickým jeho individualistický ráz.²²⁾ Proti státu jako představiteli veřejné moci stojí jednotlivec jako takový požívající nejen přirozené svobody, nýbrž i k ostatním jednotlivcům v poměru formální rovnosti, která má být právně státní organizací zaručena. Vítězství této individualistické ideologie bylo usnadněno již tím, že prostředními pouta, pomocí jichž přicházel jednotlivec v důsledku stavovského zřízení středo- a novověkého teprve ve styk se státní mocí, byla z největší části odstraněna již absolutní monarchií, proti posledním jejím zbytkům byl pak veden boj současně s bojem proti absolutní autokraticky řízené monarchii. Je na snadě, že tento individualistický základ demokratické organizace státní doznal poznamenáním opouštěním liberalistického názoru světového, s nímž byl úzce spjat, v praxi jiné náplně než jaká byla na počátku vývoje v poznání, že nestačí provést pouze formální rovnost občanů, nýbrž, že rovnost má být zabezpečena i po stránce materiální.²³⁾

Proti tomuto individualistickému základu demokracie stojí v zásadní ideové protivě nově vznikající forma státu totalitního, jehož příkladem jsou nacionálněsocialistický stát německý a fašistický stát italský.

Pro nacionálněsocialistický německý stát nepřichází v úvahu izolovaný jednotlivec, který žije podle svých zájmů, nýbrž člen národa, který pouze ve vřadění do pospolitosti může nalézt své postavení v životě, svůj cíl a hodnotu.²⁴⁾ Z toho vyplývá nové

²²⁾ Nawiasky, Staatstypen der Gegenwart, str. 27 n.

²³⁾ Nawiasky, l. c., str. 44.

²⁴⁾ Scheuner, Die Rechtstellung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, v díle Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, str. 82.

hodnocení národa a státu. Národ představuje nejvyšší a nejob-
sáhlejší pospolitost, jež zahrnuje v sobě ostatní svazy. Proti
němu nemá stát vlastního určení, nýbrž nalézá své ospravedlnění
pouze jako politická forma národa ve své službě pro národ.
Uvnitř pospolitosti národa není místo pro oddělenou existenci
jednotlivce.²⁵⁾ Z tohoto mytického vyvýšení národa nad jed-
notlivce a zosobněného ve státu vyplývá omnipotence státu, jehož
působnost se nezastavuje před žádným oborem lidského života,
a jež tvoří podstatu t. zv. totalitního státu.²⁶⁾ Zde je podobnost
s absolutním státem, ale podle teorie jen zdánlivá. Osvícený
absolutismus, řídě se heslem: »vše pro jednotlivce, třebaš nikoliv
prostřednictvím jednotlivce,« chtěl povznášeti individuální
blaho. Cílem nacionálněsocialistického státu je blaho pospoli-
tosti.²⁷⁾ »Čest, práce, vlastnictví, život a zdraví stojí pod ochra-
nou právní ne jako takové, nýbrž jako životní statky národa
jako celku.«²⁸⁾ Ježto národ a jeho udržení značí nejvyšší hod-
notu v národním právním řádu, je samozřejmým předpokladem
veškeré právní úpravy i zajištění posice jednotlivcovy uznání
bezpodmínečné přednosti národního celku a jeho potřeb před
zájmy jednotlivcovými.²⁹⁾ Teorie totalitního státu, nechtějíc při
tomto úplném podřízení jednotlivce celku připustiti totožnost
anebo alespoň obdobu právní situace jednotlivcovy v absolutním
státě, popírá, že by tu šlo o poddanský poměr, že by jednotlivec
byl objektem státní moci. »Das Individuum wird nicht, wie im
Absolutismus, aus dem Staatsleben ausgeschaltet, nur als Objekt
der Staatstätigkeit behandelt. Vielmehr wird es zur Mitarbeit
am Staat angerufen, in ihn eingeordnet als aktives, wenn auch
dienendes Glied.«³⁰⁾ »Der einzelne wird nicht wieder zum Ob-
jekt der Verwaltung und des Staates, denn der deutsche Mensch
wird nicht verwaltet, sondern für den deutschen Menschen
werden Einrichtungen verwaltet. Der deutsche Mensch wird als

²⁵⁾ Scheuner, l. c., str. 84.

²⁶⁾ Nawiasky, l. c., str. 132, Koellreutter, Grundriß der
allgemeinen Staatslehre, str. 64.

²⁷⁾ Nawiasky, l. c., str. 132.

²⁸⁾ Scheuner, l. c., str. 92.

²⁹⁾ Scheuner, l. c., str. 89.

³⁰⁾ Nawiasky, l. c., str. 133.

Glied der Volksgemeinschaft geführt.«³¹⁾ Z těchto příkladem uvedených formulací, které se v teorii jsoucí ve službách nacionálně-socialistického státu vyskytují v nejrůznějších obměnách, vyplývá nesporný poznatek pro způsob tvoření vůle v totalitním státě. Jednotlivec, který je zařazen do celku jako »sloužící« člen, a který je jako člen pospolitosti »veden«, nemá aktivní účast na spolutvoření vůle. Vůle státu tvoří se tu autokraticky. Možno právem tvrditi, že totalitní stát znamená i v poměru k absolutní monarchii vyvrcholení autokratického systému. Ústava, která má znamenati státoprávní formu politické jednoty národa, musí býti ovládána státními a právními ideami, které žijí v národě.³²⁾ Avšak úmyslem ústavy není vytvořiti napsaný normový systém, nýbrž »die politische und staatsrechtliche Formung des Volkskörpers durch die volksverbundene Führung.«³³⁾ Pro způsob výstavby ústavy ve vůdcovském státě mohou býti rozhodnými pouze »die durch den Führer festgelegten politischen Notwendigkeiten des Volkes und Staatslebens.«³⁴⁾ Zákon je »der Ausdruck des politischen Willens der Führung.«³⁵⁾ Veřejná správa je »Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach dem Plane der politischen Führung durch einen dazu berufenen Apparat.«³⁶⁾ Tedy veškeré tvoření státní vůle děje se shora rozkazem osoby, která představuje nejvyšší autoritu státu. Autorita vzniká z odpovědné vázanosti jediné osobnosti »an die völkischen Lebensgesetze«. Proto nelze tuto autoritu ani vytvořiti, ani jí rozkazovati. Ona má kořeny »im völkischen Sein« a je spojena s osobností jejího nositele.³⁷⁾ Jen pravý vůdce ztělesňuje ve své osobnosti ducha a vůli národa. Proto uzná každý zdravý národ za nositele autority pouze osobnosti, které odpovídají »seinem Wesen und seiner Art« a které ztělesňují »in ihrer körperlichen und geistigen Haltung einen dem Volke vertrauten politischen Typ.«³⁸⁾ Základní myšlenkou tu je: autorita vůdce směrem dolů

³¹⁾ Stuckart, Die Staatsverwaltung, ve Frankově V. R., str. 133.

³²⁾ Koellreutter, Deutsches Verfassungsrecht, str. 17.

³³⁾ Koellreutter, Verfass. R., str. 19.

³⁴⁾ Koellreutter, l. c., str. 19.

³⁵⁾ Koellreutter, l. c., str. 59.

³⁶⁾ Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, str. XIII.

³⁷⁾ Koellreutter, l. c., str. 129, 130.

³⁸⁾ Koellreutter, l. c., str. 130.

a odpovědnost směrem nahoru.³⁹⁾ Poslušnost vyžadovaná směrem nahoru má však býti aktivní, dobrovolná, radostná, jak to odpovídá vojenskému ideálu. Každý příslušník národa je »politickým vojínem«. »Führung und Gefolgschaft« mají býti nerozlučně spojeny, aby bylo plně uskutečněno naznačené schéma.⁴⁰⁾

Na rozdíl od teorie německého nacionálně-socialistického státu staví fašismus⁴¹⁾ do popředí v poměru k národu více samostatnou hodnotu státu. I on sice vychází ze stanoviska, že »národ tvoří mravní, politickou a hospodářskou jednotu, jež je plně uskutečněna ve fašistickém státě«, avšak národ nevytvořil stát, nýbrž podle slov Mussoliniho právě opačně národ byl vytvořen státem, jenž dal teprve lidu vlastní mravní jednotu, vůli a tudíž také vlastní existenci.⁴²⁾ Jinak však ideový základ fašismu je velmi obdobný teorii německého nacionálně-socialistického státu. I fašismus jde předem směrem protiindividualistickým a protiliberalistickým a dochází rovněž k myšlence totality. K ilustraci stačí uvést několik charakteristických výroků Mussoliniho: »Hlavní cíl fašistické nauky je pojem státu, jeho úkoly a jeho cíl. Pro fašismus je stát něco absolutního, kdežto jednotlivci a skupiny jsou relativní. Jednotlivci a skupiny jsou vůbec jen potud myslitelné, pokud jsou ve státě.«⁴³⁾ »Jsme pro kolektivní smysl života; zařazujeme jednotlivce do státního celku.«⁴⁴⁾ »Vše pro stát, nic proti státu, nic mimo stát.«⁴⁵⁾ »Pro fašismus neexistuje nic materiálního ani duchovního mimo stát a nic nemá také mimo stát hodnotu. V tomto směru znamená fašismus totalisování a fašistický stát znamená semknutí a sjednocení všech hodnot a dává teprve životu celého národa jeho význam, rozvíjí a posiluje jeho síly.«⁴⁶⁾ »Fašistický stát opepíná

³⁹⁾ Koellreutter, A. St. L., str. 164.

⁴⁰⁾ Koellreutter, l. c., str. 168, Nawiasky, l. c., str. 133.

⁴¹⁾ Srov. k tomu Kapras, Fašismus, (kde je uvedena podrobně literatura), Menzel, Der Staatsgedanke des Faschismus. (Následující citáty Mussoliniho uvedeny podle Menzla).

⁴²⁾ Carta del Lavoro, čl. I. — Dottrina I., 9.

⁴³⁾ Menzel, l. c., str. 54.

⁴⁴⁾ Menzel, l. c., str. 54.

⁴⁵⁾ Menzel, l. c., str. 56.

⁴⁶⁾ Dottrina, I., 7.

člověka ve všech jeho morálních a duševních vztazích.«⁴⁷⁾ I fašismus se však brání, aby byl připodobňován policejnímu státu. Mussolini praví: »Odmítnutí socialismu, demokracie a liberalismu fašismem nesmí vzbuditi domněnku, že by fašismus chtěl vrátit svět do stavu před r. 1789. Nejdeme zpět. Fašistické učení nezvolilo si prorokem de Maistra. Panovnický absolutismus byl pouhou modloslužbou, rovněž náleží minulosti feudální privilegia a rozdělení v oddělené kasty. Pojem autority ve fašismu nemá nic společného s policejním státem. Strana, která plně ovládá národ, je novým zjevem v dějinách.«⁴⁸⁾ Na rozdíl od německé teorie bojuje sice fašismus také proti ideologickému základu demokracie pokud spočívá na principu rovnosti všech, neodmítá však označení demokracie i pro sebe. Mussolini praví proti dosavadní demokracii: »Vláda všech, ideál demokracie může být stejným právem nazvána vládou nikoho.«⁴⁹⁾ O poměru fašismu k demokracii se pak vyjádřuje takto: »Je čistější formou demokracie, když se lid pojímá tak, jakým má býti, totiž kvalitativně a ne kvantitativně; v tom leží mocnější, mravnější, správnější a pravá myšlenka lidovlády. Zde se vyjadřuje vědomí a vůle lidu ve vědomí a vůli několika málo lidí, neb podle okolností i jednotlivcově. Takovým vedením, jež může spočívat na přírodě neb dějinách, budou uvedeni všichni lidé, kteří tvoří ethnograficky národ, na stejnou vývojovou linii a do stejné duševní formace, takže vědomí a vůle se projevují jednotně.«⁵⁰⁾ »Demokracie v pravém smyslu neznámá, že řídí vůli státu masy samy, neb t. zv. representanty, nýbrž, že se vládne v zájmu a se souhlasem lidu. Taková demokracie je ve fašistickém státě.«⁵¹⁾ Z těchto ukázek však vyplývá jasně, že Mussolini užívá tu pojmu demokracie v jiném smyslu než jak byl vzat za základ těchto výkladů máje zahrnovati spoluúčast lidu při tvoření státní vůle. V tom směru stojí fašismus zásadně na principu autokratickém, tvoření vůle sice pro lid, avšak nikoliv lidem. Připouštějí se tu sice výjimky, ale zásada přece proniká. Opět doklad podává Musso-

⁴⁷⁾ Dottrina, I., 12.

⁴⁸⁾ Dottrina, II., 9.

⁴⁹⁾ Menzel, I. c., str. 47.

⁵⁰⁾ Dottrina, I. 9.

⁵¹⁾ Menzel, I. c., str. 48.

lini: »Stát je autoritou, jež vládne a dává vůli jednotlivce právní formu a duševní i životní hodnotu. Aby dosáhl svých cílů, žádá fašistický stát disciplínu a autoritu, jež vnikne do ducha lidu a tam nepochybně vládne.«⁵²⁾ »Stát je nejen autorita, která vládne, nýbrž i moc, která na venek dá pocítiti svou vůli tím, že jí zjedná uznání a úctu. Stát stojí před silami jednotlivců, ovládá je, dává jim směr a kontroluje je v celkovém zájmu národa a to proto, aby se mohl uplatniti a svou moc zvýšiti.«⁵³⁾

Kategorisace státních forem v státovědecké nauce byla po dlouhou dobu charakterisována okolností, že jako kriterium sloužila forma organizace nejvyšších orgánů států, při čemž byla pak věnována přední pozornost formě organizace orgánu zákonodárného.⁵⁴⁾ Nelze spatřovati výhradné vysvětlení tohoto zjevu v »jednotnuňovém pojímání práva« potíraném normativní teorií.⁵⁵⁾ Spíše tu rozhodovala okolnost, že při plynulosti jednotlivých ústavních typů a jejich různocarém vývoji poutaly pozornost nejpodstatnější změny, které nastaly při přeměně ústavní formy v jednotlivých státech v dosavadní organizaci. Ty se týkaly zpravidla nejvyšších orgánů státu, při tom však byla přehlížena souvislost celé státní organizace tvořící při tvoření vůle státu jednotný celek. Z tohoto důvodu je právě nesporno, že pro typisaci států s hlediska formy tvoření jejich vůle nutno vzíti v úvahu také formy této tvorby nižšími orgány veřejné správy, ježto zejména tam, kde veřejná moc není soustředěna v ruku téhož politického činitele, může býti vzájemný poměr obou základních principů tvoření státní vůle, totiž principu demokratického a autokratického právě v důsledku organizace směrem dolů podstatně přesunut, takže celkový obraz organizace státu bude podstatně odlišný od jeho organizace na vrcholu. Při tomto zásadním hledisku bylo by na snadě promítnouti jednotlivé dvojice organizačních principů, které byly dříve naznačeny, pod zorným úhlem demokratické a autokratické zásady, a podle úplného neb alespoň převážného proniknutí principů odpovídajících jedné z těchto zásad charakterisovati celou

⁵²⁾ Dottrina, I., 11.

⁵³⁾ Dottrina, I., 11.

⁵⁴⁾ Merkl, I. c., str. 334, Kelsen, I. c., str. 361.

⁵⁵⁾ Merkl, I. c., str. 334.

veřejnou správu jako organicky včleněnou v ústavní typ, v němž stejná zásada prevaluje i u nejvyšších orgánů, neb opáčně jako heterogenní prvek v celé organizaci státní ovládané opácnou zásadou.⁵⁶⁾

Při úvahách postupujících tímto směrem bývá předem byrokratický princip prohlašován za neslučitelný se základní myšlenkou demokracie. Nejen vzhledem k svému historickému vzniku v absolutní monarchii, kde se stal právě nejvhodnějším prostředkem k autokratickému tvoření státní vůle ve vystupňované formě, nýbrž i z toho důvodu, že prý omezuje formální rovnost občanů, která je právě uskutečněna při protívě principu byrokratického, totiž účasti občanstva při výkonu veřejné správy. Poměr principu centralisace a decentralisace k zásadě demokracie a autokracie vyplývá při izolovaném schématisování již z toho, co bylo dříve naznačeno o politických momentech, které měly vliv na vývoj samosprávy v právním smyslu. Běžný názor, který vidí zpravidla v samosprávě nejryzejší formu demokracie správy, vyličuje Merkl⁵⁷⁾ slovy: »Samospráva je podle tohoto názoru protivou k »býti spravovánu«. Občan, který je ve státní správě objektem správy, je v samosprávě subjektem správy. Moderním obratem bylo by lze říci, že prý samospráva znamená honorování požadavku sebeurčení národa v oblasti správy.« Za demokratičtější formu veřejné správy v poměru k státní správě prohlašuje se samospráva nejen ve státě, kde vůle státu se tvoří autokraticky, nýbrž i tam, kde se tvoří demokraticky, ježto na tvoření samosprávné vůle není prý zúčastněn veškerý lid, nýbrž pouze ona část jeho, která má býti tomuto řádu podrobena.⁵⁸⁾ Při dvojici principu monokratického a kolegiálního zařazuje se do demokratické skupiny princip kolegiální, do autokratické skupiny princip monokratický. Působí tu vzor organizace zákonodárského orgánu v demokracii, který v tradiční formě parlamentní demokracie je organizován ve formě kolegia, naproti tomu pak příklad tvoření nejvyšší vůle státu při vystupňované autokracii na vrcholu organizace, kde je roz-

⁵⁶⁾ Srov. k tomu Merkl, l. c., str. 336 n.

⁵⁷⁾ l. c., str. 344.

⁵⁸⁾ Kelsen, l. c., str. 181.

hodnou vůle jediné fyzické osoby ať je to panovník v absolutní monarchii nebo vůdce v totalitním státu. Vedle toho přichází tu v úvahu i ta okolnost, že při principu kolegiálním se stupňuje zásada demokracie kvantitativně, ježto se tu rozšiřuje okruh osob povolaných k spolutvoření vůle nositele veřejné správy.⁵⁹⁾ Hodnocení ostatních dvojic principů podle kriteria: demokracie a autokracie provádí se v jejich vzájemném poměru k právě uvedeným principům, které bývají hodnoceny izolovaně. Tak se zejména do demokratického schématu zařazuje princip teritoriální, dekoncentrační a pouhá instanční podřízenost, jsou-li uskutečněny ve správě decentralisované, odbyrokratisované a organizované kolegiálně. Naproti tomu za přechod k autokracii pokládá se podřízení orgánu decentralisovaného, kolegiálního a složeného z občanstva orgánu státnímu, monokratickému a byrokratickému. Opačně podřízení orgánů státního, byrokratického a monokratického orgánu samosprávnému, občansky a kolegiálně organizovanému znamená prý odklon od autokracie směrem k demokracii.

Izolované hodnocení principů organizace veřejné správy bez souvislosti s celou státní organizací vychází z obdobného základního omylu, jak postupovala teorie, brala-li při kategorisaci státních typů v úvahu pouze formu organizace nejvyšších orgánů státu, po případě jen některého z nich. Má-li býti kriteriem, zda vůle státu je tvořena autokraticky či demokraticky, t. j. zda jednotlivec je podroben právnímu řádu, jehož je spolutvůrcem, či cakovému, který je vytvořen jiným od něho odlišným činitelem, nutno vzít za základ projev všech nositelů veřejné moci jako jednotný celek.⁶⁰⁾ Nejde tu však pouze o jednotu ve formálním smyslu spočívající v tom, že postupným uclánkováním jednotlivých projevů vůle nositelů s hlediska hierarchického lze vztáhnouti je logickým usuzováním na konečný jediný bod jako zdroj nejvyššího projevu, od něhož jsou ostatní právně odvozovány. Jde tu o celkovou obsahovou jednotu, jejíž uskutečnění ve všech směrech je sice neproveditelným ideálem, jež však musí pronikat jako vůdčí směrnice každý právní řád, má-li se mlu-

⁵⁹⁾ Merkl, l. c., str. 331.

⁶⁰⁾ Merkl, l. c., str. 335.

viti vůbec o něm jako celku, a nemá-li nastati stav právního chaosu nebo anarchie. Je jisto, že jde tu o organizační problém, který je nad míru obtížný, a který nemůže býti řešen přímočaře a schematicky. Obsahová jednota znamená pouze základní směrnici, jež připouští možnou diferenciaci, při tom se však musí dbáti o jednotící prostředky, které by obsahově různorodé části dovedly opět spojovati. Obtížnost problému spočívá v tom, že je úzce spojen s celým komplexem otázek, které se pojí nejen k státní formě, nýbrž které vyplývají z historického vývoje a politických i hospodářských poměrů jednotlivého státu a úkolů veřejné správy, obsahově odlišných a měnících se nejen časově, nýbrž i místně.

Nesporně je obtížnost problému menší v absolutní monarchii neb ve vůdcovském státě, kde fysická osoba jako jediný nejvyšší orgán pod svou odpovědností rozhoduje právně o obsahu právního řádu. Komplikovanější situace nastává v omezené monarchii, kde politický dualismus »lid-panovník« odstraňuje toto jednoduché schéma. V demokratické státní formě odpadá sice opět tento dualismus, ale vzniká daleko větší obtíž z toho důvodu, že »lid«, který je tu jediným zdrojem státní moci, tvoří neorganisovaný celek, který musí býti nejprve organisován, aby byl vůbec schopen právně vůli projevovati. V tom směru skýtá pak obraz demokracie nejpestřejší rozmanitost, zejména, vezmou-li se v úvahu nejen organizační formy, které se v životě demokracie vyskytly, nýbrž i formy, které jako potentiální mohou býti spekulativně rozmnožovány do nekonečna. Při primitivním nazírání na podstatu demokracie došlo by se k závěru, že jedinou její možnou formou je demokracie přímá. I její nejvášnivější ideolog Rousseau, který měl před očima miniaturní státní útvary švýcarské, netroufal si hájiti bezprostřední demokracii jako formu, která by nepřipouštěla výjimek.⁶¹⁾ Netřeba se vůbec obíratí technickou neproveditelností důsledného provedení principu přímé demokracie, teoreticky však nutno zdůrazniti, že jeho potentiální uskutečnění mohlo by v praktickém životě utvořiti situaci, v níž by se pociťoval právě nedostatek pout pojících projevy časově různé v jednotný obsahový celek, takže

⁶¹⁾ Srv. Esmein, l. c., str. 272 n., 346 n., 393 n., 458 n.

tato forma, která by se zdála teoreticky buď jediné možnou neb alespoň nejryzejší formou demokratického tvoření vůle, mohla by právě vésti k závěru, jenž byl označen jako stav právního chaosu neb anarchie. Z tohoto příkladu vyplývá však zároveň, že právě s hlediska obsahované jednotnosti státní vůle nelze organizační principy, které zdají se samy o sobě autokratické, pokládati za heterogenní, jsou-li včleněny do ústavní formy, která je řaděna mezi demokracie.

S hlediska tvoření jednotné vůle ve státě bude nesporně přicházeti v úvahu jako hlavní a nejdůležitější protiklad centralisace a decentralisace. Pojem samosprávy v právním smyslu, který zde tvoří ústřední pojem, spočívá, jak bylo dříve vyloženo, v tom, že subjekt od státu odlišný má subjektivní právo na výkon veřejné správy. Stát nemá tedy veškerou veřejnou moc ve svých rukou. Je jasno, že korelátém uznání právní subjektivity jsou současně garancie, které samosprávnému svazu umožní, aby se bránil proti porušení tohoto svého práva kým-koli, tudíž i státem. Je tu úplná analogie se situací, v níž stát přizná proti sobě veřejné subjektivní právo kterémukoliv jinému subjektu. Absolutní stát, který spatřoval v jednotlivci pouze »poddaného«, uznával pouze jeho povinnosti, nikoliv však práva. Teprve právní stát připustil možnost veřejných subjektivních práv, jež lze uplatňovati proti státu jako proti každému jinému subjektu. Totalitní stát neguje opět možnost subjektivních práv proti sobě.⁶²⁾ Z přiznání subjektivního práva státem vyplývá, že každé subjektivní právo jednotlivcovo má svůj zdroj v právním řádu. Překonány jsou přirozenoprávní nauky o původnosti vrozených lidských práv, která prý existují proti státu nejsouce od něho odvozena. Subjektivní právo jednotlivcovo má však nejen svůj základ v právním řádě státu, nýbrž podléhá úplně jeho reglementaci pokud jde o jeho rozsah i výkon. Žádný stát, i když omezí zásahy do jednotlivcovy právní sféry na nejmenší míru, nemůže připustiti proti sobě jeho »neomezenou« subjektivitu, ježto by se tím vzdal možnosti vydávati jakékoliv právní normy a nemohl by plniti úkoly, jejichž garantování je právě důvodem jeho existence.

⁶²⁾ Scheuner, l. c., str. 82 n.

Obdobná situace je v poměru státu k nositelům subjektivního práva na výkon veřejné správy, t. j. k samosprávným svazům. Základním východiskem je, že toto právo je od státu odvozeno, takže není možným návrat k středověku, kdy vykonávaly veřejnou moc uvnitř státu subjekty od něho odlišné aniž by ji od něho odvozovaly. Pokud jde o rozsah i obsah tohoto práva, bylo by možno stanovit dva extrémní póly, k nimž náběhy jdou paralelně se snahami po omezení neb rozšíření veřejnoprávní subjektivní jednotlivcovy. Ve formě protikladu bylo by lze postavit centralisovaný stát a stát, jenž veškerou veřejnou správu svěří hierarchicky uclánkováným svazům. Bylo již dříve naznačeno, že vyvinutým centralisovaným státem byl stát absolutní, který, neuznáváje právní subjektivitu jednotlivcovy, vedl i přímočarý boj proti samosprávným útvarům z doby dřívější. K opačnému pólu směřovala liberalistická ideologie konstituční monarchie, která současně volala po omezení zásahů veřejné moci do právní sféry jednotlivcovy a po největším rozšíření samosprávy. Je sice pravdou, že plán organizace celého státu na samosprávném podkladě, jak odpovídal této ideologii, nebyl nikde prakticky uskutečněn. Je však nesporno, že konstituční monarchie byla státní formou, v níž samospráva v evropském kontinentu došla svého největšího rozvoje. Politicky bylo to umožněno snahami, které byly již vylíčeny, docíliti při neúplné demokratisaci nejvyšších orgánů moci výkonné alespoň částečnou demokratisaci výkonné moci ze zdola. Avšak ani s hlediska jednotného tvoření vůle veřejné moci, která nás zde zajímá, nebyla zde půda zcela nepříznivá. Liberalistické ovzduší, které omezovalo činnost veřejné správy na nezbytné minimum, činilo snazším udržeti tuto jednotu než ovzduší státu, který rozšiřuje do nekonečna svou kompetenci. Mimo to přes značný rozvoj samosprávy nedošlo nikdy k jejímu úplnému odpoutání od státní správy; i při nejvolnějším vzájemném poměru byl tu však dále panovník, který ze své plenitudo potestatis odvozoval si právo jako nejvyšší představitel moci výkonné svým zákrokem tuto jednotu udržeti.

Jiná je situace ve státě, kde vzhledem k demokratisaci na nejvyšším stupni státní organizace chybí teoreticky politický moment umožniti, aby vůle lidu vnikala do státního ústrojí ještě

dalšími cestami. Tam, kde, ať již v monarchii či republice, je proveden princip parlamentní vlády, odpovědné z činnosti moci výkonné zákonodárnému sboru jako reprezentantu lidu, znamená jakékoliv omezení kompetence státní správy samosprávou zúžení této odpovědnosti, a rozšíření samosprávy ve značnějším rozsahu by mohlo prakticky znamenati zvrácení systému parlamentní vlády.⁶³⁾ Logicky vyhovuje proto tomuto systému centralisace, jež ve spojení s principem byrokratickým, monokratickým a služební podřízeností by umožnila, aby vůle lidu reprezentovaná parlamentem došla svého výrazu i ve všech aktech moci výkonné. Třebas ani toto schéma nebylo nikde do všech důsledků provedeno, přes to možno sledovati obdobnou vývojovou tendenci.

Příkladem lze uvést Francii, která představuje nejen stát byrokratický, nýbrž současně stát s vyvinutým tuhým centralismem.⁶⁴⁾ Po prvních reformních pokusech francouzské revoluce, které chtěly organisovati celou veřejnou správu na samosprávném podkladě, které však v praxi vedly k úplnému organisacímu rozkladu, klade Napoleon r. VIII. základy nové správní organizace, jež, třeba byla myšlena pro říši autokraticky ovládanou, přešla přes parlamentní monarchii do parlamentní republiky. Napoleon rozdělil celý stát geometricky na departementy, arrondissementy a obce, v jichž čele stáli prefekt, podprefekt a maire, kteří byli státem jmenováni a služebně odvislí, takže celý stát byl ovládán centralisticky. Kolegiální orgány, složené ze zástupců občanstva, které byly jim dány k ruce, byly rovněž jmenovány a měly ponejvíce funkce poradní. Uvedené útvary byly pouhými obvody státní správy a nikoliv samosprávnými korporacemi. Od roku 1830 začínají se uplatňovati decentralisační snahy, jejich praktický úspěch se však dostavuje pozvolna. Nebylo-li lze udržeti na trvalo strohé schéma Napoleono, byly raději s větší ochotou činěny ústupky ve směru dekoncentračním. Decentralisační princip má přes změny, které

⁶³⁾ Merkl, l. c., str. 339, 340.

⁶⁴⁾ Hauriou, l. c., str. 59 n., Berthélemy, l. c., str. 128 n., Jerusalem, l. c., str. 190 n., Jèze, Verwaltungsrecht der Französischen Republik, str. 192 n.

byly provedeny během XIX. a XX. století, i v nynější správní organisaci francouzské postavení výjimečné.

Nesmí klamati, že odlišné schéma vykazuje právě stát, který je mateřskou zemí institutu parlamentní vlády, totiž Anglie. Bylo dříve naznačeno, že samospráva vyvíjela se v Anglii od staletí organicky bez přetržení kontinuity, k níž došlo v jiných státech a v prostředí, které ideově i politicky bylo a stále je odlišné od prostředí států střední Evropy. Vývoj dál se nikoliv v protikladu »stát - obec« (jako typická představitelka samosprávného svazku), nýbrž na základně organického včlenění obce ve stát. Tato organická základna jako výsledek svérázného staletého vývoje chybí právě v jiných státech. Její nedostatek by nutně působil, že by nebyla možnou transplantace závěru vývoje anglického schématu do jiného prostředí bez historického základu, v němž by pozbyl svou vitalitu. Odlišný názor anglický na decentralisační princip je způsoben však také další okolností, která úzce souvisí s celkovým mocenským postavením Anglie. Teritoriálně poměrně malý stát má velmocenské postavení jako světový stát koloniální. Různé fáse anglické koloniální politiky po stránce organizační vyústily v cílevědomou tendenci vytvořiti ze souhrnu kolonií spolkový stát, v němž mateřské zemi je přiznána vůdčí úloha.⁶⁵⁾ Nikoliv tedy tuhá centralisace koloniální správy, při níž koloniální území by byla pouhým objektem vlády mateřské země, nýbrž, třebas v silně odstupňovaných mezích, přiznání samobytnosti jednotlivým koloniím je programem této politiky, která chce prozíravě nahraditi nemožnost administrativnětechnického jednotného ovládnutí území rozprostírajícího se po všech dílech světa spontánním připojitím vzdálených součástí k celku. Prozíravost Anglií zde projevovaná docílila nesporných úspěchů, které však byly možné právě ve specifických poměrech spojených s organisací světové říše složené z částí tak nespořodných. Svádělo-li však studium anglického právního řádu pod zorným úhlem kontinentálních evropských poměrů ke zkreslení skutečného stavu, jak svědčí příklad Montesquieuův a Gneistův, brání často anglickému pozorovateli domácí ideologie při nazírání na samosprávu, nedo-

⁶⁵⁾ Esmein, l. c., str. 8 n.

vede-li se od ní zcela odpoutati, plnému porozumění zcela odlišným samosprávným poměrům evropského kontinentu.

Ve střední Evropě představuje typ státu vybudovaného na hierarchickém uclánkování svazů Švýcarsko.⁶⁶⁾ Federativní systém švýcarský v přítomné době je výsledkem historického vývoje, jehož kořeny spadají do XIII. století. Dříve byly již naznačeny zvláštní politické důvody, které způsobily vznik i udržení existence tohoto malého státního útvaru ve střední Evropě. Spolkový stát tří původních kantonů, k němuž se přidružovaly ve formě spolku další kantony, poznenáhlu se upevňuje ve své jednotě a organicky a klidně se vyvíjí. Teprve bouře, která stihla celou Evropu v důsledku velké francouzské revoluce, přerušuje na čas tento vývoj. Švýcarsko není ušetřeno bojů mezi sousedními státy, které nešetří jeho neutralitu a ohrožují jeho samostatnost. Vnucenými ústavními změnami dostává se Švýcarsko pod svrchovanost Francie. Během této doby nastává jediný pokus provésti po francouzském vzoru centralisaci Švýcarska a to tak zv. ústavou helvetské republiky z r. 1792, jenž však, jsa svou tendencí zcela cizí duchu švýcarského lidu, úplně ztroskotá. Vídeňský kongres, který zaručuje Švýcarsku neutralitu, dává opět možnost navázati na přerušovaný vývoj. Rok 1848 znamená pak konečné usměrnění vývoje definitivním zakotvením principu spolkového státu, jenž je pak upevněn ústavou z roku 1874. Celá organisace tu vystupuje ve třech stupních: obec, kanton, spolkový stát. Poměr spolkového státu ke kantonům podává asi tento obraz:⁶⁷⁾ omezená část úkolů státu je svěřena výhradně zákonodárství a správě spolkového státu. Ve většině případů však provádějí spolkové zákony orgány kantonů za dozoru spolkového státu. Pokud pak není spolkovému státu vyhrazena vůbec zákonodárná pravomoc, přísluší zákonodárství, správa i justice do pravomoci kantonů, jež mají také generální kompetenci. Spolkovému státu však přísluší kompetenční výsost, kantonům zase právo dovolati se proti omezování své právní sféry obrany u spolkového soudu. Ve vzájemném poměru jsou

⁶⁶⁾ Fleiner, Schweiz. St. R., str. 1 n., Schollenberger, l. c., str. 9 n., Hübner, l. c., str. 215, Bryce, Moderne Demokratien, I., str. 355 n.

⁶⁷⁾ Fleiner, l. c., str. 48.

jednotlivé kantony zásadně rovnocenný a mohou uzavíratí mezi sebou smlouvy, jsou však povinny v případě sporu zdržeti se jakékoliv svépomoci a podrobiti se tu výroku spolkového státu, jež jeho jménem vynáší spolkový soud. Státní moc je tímto způsobem rozdělena mezi spolkový stát a 22 kantony ve státě, který má teritoriálně malý rozsah územní, a kde by proto nenarážela zdánlivě centralisace na technické obtíže. Svérázný systém švýcarský lze vysvětliti jen zvláštními poměry, které nemají jinde obdobu. Předem není v žádném státě evropském spojeno na tak malém území tolik protiv, jež mají býti státní mocí vyrovnávány, jako ve Švýcarsku.⁶⁸⁾ Jde tu o protivy hospodářské, vyplývající ze zcela rozdílného geografického útvaru jednotlivých částí země, náboženské i jazykové. Tyto protivy však právě na tomto malém území odrážely se vždy odlišně. Stačí vzpomenouti, že z reformačního hnutí, jež mělo zde svá dvě centra a jež hrozilo boji, které vyvolalo, rozvrátiti Evropu, vychází Švýcarsko po Westfálském míru posíleno ve své jednotě. Jazykové rozdíly nepůsobily dále ve Švýcarsku nikdy rozkladně, nýbrž spíše tvořivě umožňující styk tří velkých a starých kultur, které se vzájemným pronikáním oživovaly.⁶⁹⁾ Fleiner⁷⁰⁾ o tom praví, že malost švýcarského území je vyvážena bohatstvím životních forem, které vyplývají z výměny duševních hodnot tří kulturních národů v jejich švýcarském přeformování. Příslušníci téhož jazyka nikdy se nepokládali za část izolovanou od ostatního obyvatelstva, proto též nejsou zde národnostně oddělené politické strany, nýbrž veškeré obyvatelstvo tvoří tu vícejazyčný a přece jednotný národ.⁷¹⁾ Proto ve Švýcarsku nikdy neexistoval národnostní problém. Jednotlivé kantony jsou historické útvary, které nevznikly a nevyvínovaly se na národnostním podkladě, nýbrž na základě pospolitosti obyvatelstva více obcí spojeného společnými zájmy k užšímu území. Větší jejich část je sice jazykově jednolitá, avšak jejich úkolem nebyla a není ochrana národnosti, jejíž známkou by byla jazyková neb rasová příslušnost, ježto národnost zde splývá s pří-

⁶⁸⁾ Fleiner, l. c., str. 15.

⁶⁹⁾ Nawiasky, l. c., str. 70.

⁷⁰⁾ l. c., str. 29.

⁷¹⁾ Nawiasky, l. c., str. 70.

slušností ke státnímu celku. Proto se nikdy nevyskytl ani pokus o sblížení nebo dokonce spojení stejnojjazyčných kantonů v užší celek. Dlužno míti dále na paměti, že kantony nejsou umělým výtvozem ústředního státu, nýbrž jsou jeho základem, ježto jejich postupným sdružováním ústřední stát teprve vznikl. Trojstupňová pyramida schématu organisace tohoto malého státu je daleko komplikovanější nežli i organisace jiných spolkových států. Spolkový stát je zpravidla státní formou velkých územních celků, kde je možná i nutná právní diferenciacie pro jednotlivé jeho části, udržení jednoty působí však vždy obtíže. Zde ve Švýcarsku funguje na malém území bezvadně proto, že jednota je udržována nejsilnějším poutem, které může pro udržení státu přijíti v úvahu, totiž přirozenou soudržností obyvatelstva k celku, mající základ v jednotné politické ideologii a citlivě reagující na jakékoliv snahy, které by mohly existenci jednotného celku ohroziti. Tento organický vývoj spolu s celým zcela odlišným ovzduším, v němž švýcarský systém vznikl a žije, nenechá nepředpojatého pozorovatele v pochybnosti, že nemůže býti uměle přenesen do jiného prostředí, v němž by postrádal podmínky, jež umožnily jeho vitalitu. Zejména, byl-li by z části naplněn místo myšlenky soudržnosti odstředivým duchem, ohrozil by zcela nepochybně existenci státu. Výstražným příkladem tu je pokus Německa za světové války využitím národnostních sporů mezi Vlámý a Valony odstraniti státní jednotu Belgie.⁷²⁾

Zcela odlišný obraz podává organisace veřejné správy posuzovaná s hlediska centralisace a decentralisace v souvislosti se zásadou udržení jednotnosti vůle ve vůdcovském státu totalitním. Základní stanovisko tohoto státu vyplývá z jeho ideologie, která byla shora naznačena. Podle teorie německého národně-socialistického státu slouží k splnění cílů německého vůdcovství tři prostředky:⁷³⁾ národněsocialistická strana jako politický prostředek vůdcovství,⁷⁴⁾ branná moc jako ochrana státu a ve-

⁷²⁾ Srov. k tomu Pirenne-Vauthier, La législation et l'administration allemandes en Belgique, str. 85 n., Köhler, Die Staatsverwaltung der besetzten Gebiete: Belgien, str. 39 n.

⁷³⁾ Koellreutter, Verf. R., str. 148.

⁷⁴⁾ O jejím právním postavení srov. Sommer, Die RSDAP. als Verwaltungsträger ve Frankově Vwlg. R., str. 166 n., Koellreutter, Vwlg. R., str. 39 n., Köhler, l. c., str. 139 n.

řejná správa. Fašistický stát italský včlenil po několika etapách fašistickou stranu přímo do správní organizace, takže zde je schéma zjednodušeno.⁷⁵⁾ Je pochopitelné, že celkovou organizací veřejné správy bude charakterisovati tuhý centralismus. V tom směru stačí pouze vzpomenouti přímo epochální změny, která v německém národněsocialistickém státě nastala odstraněním státního charakteru jednotlivých německých zemí. Německý stát pozbyl tak naráz povahu spolkového státu a stal se jednotným státem, dospěv k cíli, který zdál se býti nejdůležitějším centralistickým politikům v XIX. a XX. století nedosažitelným. Tím přestala existovati decentralisovaná samostatná správa zemská a na místo ní nastoupila centralisovaná, třebas prozatím dekoncentrovaná, správa státní.⁷⁶⁾ Byrokratický a monokratický princip ve spojení s vystupňovanou služební podřízeností charakterisují organizaci veřejné správy v Německu i Itálii.⁷⁷⁾ Je nyní otázka, jaké místo v tomto schématu zaujímá samospráva. Německá teorie souhlasně zdůrazňuje, že samospráva jako útvar, který po staletí se vyvíjel v německé říši, je srostlý s duchem německého lidu a má pevné místo i důležité úkoly i v rámci organizace národněsocialistického státu.⁷⁸⁾ Arci neuznává pojem samosprávy dosavadní naukou vytvořený, jak to prý odpovídá pouze ideologii překonaného liberalistického státu, nýbrž si ho formuluje nově. Jako příklad lze uvést formulaci Koellreutterovu:⁷⁹⁾ »Dnešní myšlenka samosprávy zakládá se na skutečnosti, že uvnitř tělesa národa jsou organické skupiny, které mají plniti zvláštní vlastní úlohy v celku národa a pro něho, a které proto musí míti možnost vlastní správy. Každý protiklad této vlastní správy proti státnímu celku je při tom vyloučen. Stát není ani nejvyšším samosprávným tělesem

⁷⁵⁾ Srov. k tomu Kapras, l. c., str. 63 n.

⁷⁶⁾ Koellreutter, Vwlg. R., str. 55 n., Stuckart, Die Staatsverwaltung ve Frankově Vwtg. R., str. 129 n.

⁷⁷⁾ Stuckart, l. c., str. 147 n., Menzel, l. c., str. 75 n.

⁷⁸⁾ Koellreutter, Vwlg. R., str. 68, Forstthoff, Nationalsozialismus und Selbstverwaltung ve Frankově Vwtg. R., str. 176 n., Weidemann, Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände, tamtéž, str. 191 n., Köhler, l. c., str. 104 n.

⁷⁹⁾ Koellreutter, Vwlg. R., str. 70.

(podle Hugo Preusse) ani nejvyšším stavem (podle O. Spanna). Myšlenka samosprávy je proto dnes tak životná, že odvozuje svou sílu z lidu, z jeho existence a jeho potřeb. Tato »völkische Bedingtheit« nese sebou, že strana jako pohyblivá politická síla národa účastní se usměrňovacím způsobem při fungování dnešní samosprávy. Tím dostává však pojem samosprávy také nový smysl. Samospráva jako vlastní správa je tudíž »eigenverantwortliche Verwaltung« vlastního zákonem omezeného oboru působnosti samostatnými svazy uvnitř státního celku.« Z tohoto poměru samosprávy ke státu a straně vyplývá předem vyloučení samostatné volby orgánů samosprávy a místo ní nastupuje jmenování jich státem zpravidla za účasti orgánů strany, zásadně monokratický systém a omezení kolegiálních orgánů na funkci poradní, jakož i zesílení státního dozoru. Tak podle německého obecního zřízení vede správu obce starosta (Leiter) pod vlastní a výhradnou odpovědností. Omezen je spolupůsobením přidělců strany a státním dozorem. Kolegiální orgán obecních rad má úkol »den Bürgermeister eigenverantwortlich zu beraten und seinen Massnahmen in der Bevölkerung Verständnis zu verschaffen«. Obecní radové jsou jmenováni zmocněncem strany v dohodě se starostou. Starosta je jmenován dozorním úřadem k návrhu zmocněnce strany po poradě s obecními rady.⁸⁰⁾ Obdobně je provedena organizace v Itálii. Consulta municipale má pouze poradní funkci. Rozhodovací právo má jmenovaný podestá. V čele provincie stojí prefekt jako delegát ústřední vlády maje k ruce poradní sbor.⁸¹⁾ Pro postavení samosprávných svazů je však tu zvláště charakteristické toto: Německá teorie neguje pojem veřejného subjektivního práva proti státu vůbec, ježto znamená uznání samostatnosti izolované individuální sféry, což odporuje základnímu principu nového pojetí státu. Tím méně může uznávati samostatné právo samosprávného svazu na výkon veřejné správy. Weidemann⁸²⁾ praví: »Eine beschämende und die Staatsautorität zerstörende Erschei-

⁸⁰⁾ Hácha, Nové obecní zákonodárství v Prusku v Poctě Hoetzlově, str. 295 n., Koellreutter, Vwlg. R., str. 80 n., Weidemann, l. c., str. 185 n., Köhler, l. c., str. 117 n.

⁸¹⁾ Menzel, l. c., str. 75.

⁸²⁾ l. c., str. 193.

nung war das offene Gegenübertreten von Staat und Gemeinden vor den Verwaltungsgerichten bis hinauf zum Verfassungsgerichtshof in staatspolitischen Fragen«. Proto proti dozorcím aktům státu vůči samosprávným svazům není novým zákonodárstvím připuštěna ochrana správními soudy.⁸³⁾ Pokud u některých útvarů zájmové samosprávy dosud trvá na základě starších právních předpisů, volá se po jejím odstranění.⁸⁴⁾ Za tohoto stavu věci nelze mluvit o samosprávě v právním smyslu, jejíž podstata spočívá právě v uznání a ochraně práv subjektu od státu odlišného proti nezákonným zásahům státu. Jde tu právně pouze o učlankování státní správy směrem dolů neb horizontálně, jež však ve svém souhrnu tvoří s hlediska právního subjektu jednotu.

S touto zásadní výhradou stanoviska vůdcovského státu k pojmu samosprávy nutno se zmínit o provedení principu tak zv. stavovské myšlenky,⁸⁵⁾ jež zde dochází částečně svého uskutečnění. Myšlenka stavovského státu, podle které v protivě k individualistickému názoru nemá přicházeti ve styk se státem jednotlivec jako izolovaný subjekt, nýbrž jako příslušník určitého stavu neb povolání, dochází svého výrazu ve středověkém a novověkém státu stavovském. Byla již učiněna zmínka, jak zde ztroskotala organizace státu podle tohoto principu provedená, ježto se ztratilo pouto, které by spojovalo útvary vedené disparátními zájmy v jednotný státní útvar, jehož úkolem má být uvést parcielní zájmy v soulad se zájmem celku. Absolutní stát, který provedl novou organizaci státu na principu jednoty odstraniv od základů instituty, které zde byly z doby středověku, vyřadil stavy ze státního života. Překonání absolutismu velkou revolucí francouzskou nedává této myšlence oživovati. Individualistický základ spočívající v principu formální rovnosti ob-

⁸³⁾ Koellreutter, l. c., str. 74.

⁸⁴⁾ Friesenhahn, Die Selbstverwaltung öffentlicher Genossenschaften, ve Frankově Vwtg. R., str. 279.

⁸⁵⁾ Srov. Herrfahrt, Das Problem der berufsständischen Vertretung, Tatarin-Tarnheyden, Die Berufsstände, Rosner, Die geschichtliche Entwicklung der heutigen Idee des Ständestaates, Sulík, Stavovské zřízení, Berounský, Stavovská myšlenka (soubor statí různých autorů). — (Tam další literatura.)

čanské byl v jeho příkrém protikladu. Struktura státu z této ideologie plynoucí je směrodatnou pro organizaci států v XIX. a XX. století. Vyvrcholení této základní myšlenky spatřuje se v uskutečnění všeobecného a rovného hlasovacího práva do zákonodárných sborů i do jiných veřejnoprávních institucí. Přes to myšlenka stavovského zastoupení nezaniká zcela. Již za francouzské revoluce přes její individualistické ovzduší prohlašuje Mirabeau,⁸⁶⁾ že stavy mají být k národu ve stejném poměru, jako mapa země ke skutečnosti a žádá podle toho organické rozčlenění státu. Stejně L. Stein⁸⁷⁾ chce na počátku XIX. století v Prusku ve svých neuskutečněných reformních plánech dáti stavovské myšlence značné uplatnění. Podpory se jí dostává v konservativní vědě romantické, z níž příkladem lze uvésti Adama Müllera⁸⁸⁾ a G. F. Hegla.⁸⁹⁾ Oživuje dále zklamáním, jež v praxi způsobil demokratický parlamentní systém, jemuž bylo vytýkáno, že vycházel z utopistického základu neexistující a neproveditelné rovnosti, je podporována i katolickou církví, jak svědčí encyklika Quadragesimo anno z 15. V. 1931 a vyúsťuje ve snahách po celé přestavbě státu na stavovském podkladě, jak ji teoreticky konstruoval Othmar Spann⁹⁰⁾ a prakticky pokusila se zavésti rakouská ústava z r. 1934.⁹¹⁾ Fašistický stát italský i německý stát národněsocialistický, negující individualistický základ státu, skýtají příznivou půdu pro uplatnění stavovského principu. V italském státě dochází projevu v syndikátním a korporativním zřízení sdružujícím zaměstnance a zaměstnavatele v organizaci vertikálně učlankované, jež znamená plánovitý pokus včleniti národ stavovsky učleněný na poli hospodářském do státu.⁹²⁾ Mussolini o tom praví: »Korporace mají pro hospodářský obor stejný význam, jako vojsko a velká rada pro obor politický. Korporativní systém je disciplinovaný a tudíž také kontro-

⁸⁶⁾ Herrfahrt, l. c., str. 20.

⁸⁷⁾ Rosner, l. c., str. 8 n.

⁸⁸⁾ Rosner, l. c., str. 11 n.

⁸⁹⁾ Herrfahrt, l. c., str. 28.

⁹⁰⁾ Der wahre Staat.

⁹¹⁾ Srov. k tomu Adamovich, Grundriß des österreichischen Staatsrechtes, Merkl, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs.

⁹²⁾ Kapras, l. c., str. 80 n.

lované hospodářství. Systém korporací překonává socialismus a liberalismus a tvoří novou syntesu.«⁹³⁾ Menzel klade otázku, zda není v rozporu s myšlenkou autoritativního státu uznání samosprávných korporací, či zda jsou to pouze státní orgány a odpovídá takto: »Vezme-li se v úvahu, že orgány korporací nejsou voleny, nýbrž jmenovány, že jsou pod stálým státním dozorem, který nemá jen formální povahu, nelze mluvit o samosprávě v technickém smyslu. S druhé strany zdá se, že by šel příliš daleko názor, podle něhož by se při korporacích jednalo o státní orgány ve vlastním smyslu, jež by měly projevovat jen ústřední státní vůli. Mají spíše jen omezené právo samosprávy, jež arci podléhá stálému doзору státu.«⁹⁴⁾ Stanovisko německého nacionálněsocialistického státu k principu stavovskému vyjadřuje heslo Rosenbergovo: ne stavovský stát, nýbrž »ein politisches Machtgebilde mit ständischer Gliederung.«⁹⁵⁾ Koellreutter k tomu praví:⁹⁶⁾ »Z pojetí národa jako přirozené jednotky musel národní socialismus, jakmile se dostal k moci, vymýtiti ze základu myšlenky politické třídy a třídního boje. To odpovídalo jeho základnímu protiliberalistickému stanovisku, ježto nacionální socialismus právem činí odpovědným individualistický liberalismus za vznik a vládu marxistické třídní teorie. Ale stejně nemohl převzít národní socialismus starý pojem stavu a politického stavovského státu. Stavovské zřízení nemůže se pro něho orientovati směrem k státu, nýbrž pouze směrem k národu. To znamená, že národněsocialistický pojem stavu musí býti podle jeho základního světového názoru »ein völkischer«. Ve smyslu těchto myšlenek byla provedena neskončená dosud organisace ve tři skupiny⁹⁷⁾ a to ve skupinu pracovního stavu,⁹⁸⁾ hospodářských stavů⁹⁹⁾ a kulturních stavů¹⁰⁰⁾ v řadě útvarů, jejichž samosprávná povaha je pochybná ze stejných důvodů,

⁹³⁾ Menzel, l. c., str. 70.

⁹⁴⁾ l. c., str. 71 n.

⁹⁵⁾ Koellreutter, VfsR., str. 181

⁹⁶⁾ l. c., str. 184.

⁹⁷⁾ Srv. k tomu Huber, Die Selbstverwaltung der Berufsstände ve Frankově Vwlg. R., str. 238, Koellreutter, Vwlg. R., str. 87 n.

⁹⁸⁾ Huber, l. c., str. 248 n.

⁹⁹⁾ Huber, l. c., str. 250 n.

¹⁰⁰⁾ Huber, l. c., str. 256 n.

kteřé byly naznačeny při právní charakteristice obcí. Jsou povolány »unter politischer Führung des Reiches zur schöpferischen Selbstgestaltung der aus dem gemeinsamen wirtschaftlichen oder kulturellen Beruf erwachsenen Aufgaben.«¹⁰¹⁾ »Die ständische Selbstgestaltung vereinigt die Freiheit schöpferischen Wollens und Gestaltens mit der vorbehaltlosen Einfügung in die Gesamtordnung von Volk und Reich. Freiheit und Bindung sind in der ständischen Selbstgestaltung zu wirklicher Einheit geworden.«¹⁰²⁾ Právnicky jde tu tedy opět pouze o zvláštní formy jednotné státní správy.

Z předcházejícího vylíčení vyplývá, že uvést princip centralisace a decentralisace v soulad s požadavkem jednotnosti vůle je organizačním problémem velmi obtížným, není-li problém rozřešen přímočaře ve prospěch principu centralisace, jak se stalo v absolutní monarchii a ve vůdcovském státě. Jasně vyplývá také, že samospráva není principem, který by byl nerozlučně spjat s demokratickou státní formou. Z uvedených příkladů bylo jasno, že pro její rozvoj byla nevhodnější formou omezená monarchie. Její včlenění do demokratické státní formy působí proto větší obtíže, že nutno zabrániti, aby neorganizovaná vůle lidu roztržštěná v jednotlivé části nevytvořila ve státě situaci, která by znamenala bellum omnium contra omnes. Jisto je předem, že imanentní součástí institutu samosprávy je dozor, který bude nutně tím intensivnější, čím samospráva bude ve státě rozšířenější a čím bude rozsah její kompetence obsáhlejší. Nesporno je dále, že, pokud nejde o stav, který byl vytvořen specifickým historickým vývojem, bude princip decentralisační představovati vždy výjimku proti principu centralisačnímu. Bude vhodným, po případě i nutným tam, kde jde o úkoly, které jsou sice zahrnuty do okruhu veřejné správy, na jejichž splnění však stát svou organisací nestačí. Příkladem možno uvést organisaci vysokých škol, které, soustřeďující vědecká bádání, musí býti nutně organisovány na samosprávném podkladě, ježto pokrok vědy, již nelze státně usměrňovati, je možným pouze, je-li zaručena svoboda přesvědčení spojená i se zárukami osobní ne-

¹⁰¹⁾ Huber, l. c., str. 244.

¹⁰²⁾ Huber, l. c., str. 247.

odvislosti. Dějiny vysokých škol poučují, že výše jejich rozvoje spadala vždy do doby jejich osamostatnění, stlačení jich na pouhé státní ústavy znamenal jejich úpadek. Jiným oborem, v němž decentralisační princip má rozsáhlou možnost uplatnění, je obor hospodářské samosprávy. I zde učí zkušenost, že zásahy do hospodářského života směřujícího k jeho regulaci jsou samy o sobě velmi choulostivé. Pokud je uzná stát za nutné, musí v přední řadě dbáti toho, aby nebyly provedeny způsobem, jímž by bylo dosaženo místo zamýšleného efektu jeho rušivého opaku. Proto nejvhodnější formou je tu vždy pod dozorem státu vlastní počin osob na tomto úseku hospodářského života zúčastněných, jež, jsouce v bezprostředním vztahu k hospodářskému životu, jsou vhodnějším prostředkem než vzdálený státní aparát, jsouce však spoluúčastny při tomto výkonu veřejné správy, spíše snesou často tíživé zásahy do svého hospodářství majíce tu možnost přesvědčiti se o jejich nutnosti a příznivých účincích. V oboru územní samosprávy je historickým vývojem dána jako přirozená správní jednotka obec, jejíž správa jako útvaru občanstvu nejbližšího a jimi přehlédnutelného je jistě vhodnou pro uplatnění samosprávy. Vyžadují-li zejména obtíže spojené s finančním hospodařením zintenzivnění dozoru, je možno pokládati i v přítomné době za výjimečný zjev formu jejich organizace, kterou akceptoval vůdcovský stát, při níž, jak bylo ukázáno, klesá obec na pouhou součást státní správy. O rozšíření územní samosprávy směrem nahoru budou v přední řadě rozhodovati zvláštní poměry konkrétního státu spoluurčené jeho historickým vývojem. Je však jisto, že stinné stránky upřílišněné centralisace budou často odstraněny vhodnou formou dekoncentrace. Jednota projevu vůle může tu býti dostatečně zabezpečena služební podřízeností a vybudováním kontroly správního soudnictví, přiblížení veřejné správy k obyvatelstvu může současně povzbuditi zdravé snahy regionální, jež při udržení celistvosti státu vytvářejí nikoli uměle, nýbrž přirozenou cestou v jednotlivých částech státu homogenní hospodářské a kulturní, nikoli však právní celky.¹⁰³⁾ S hlediska jednotnosti státní vůle nutno také posuzovati princip služební podřízenosti. Je nesporno, že správní úřady

¹⁰³⁾ Srov. Appert, Le régionalisme administratif, (tam další literatura).

jsou ve zcela jiné situaci než soudy, pro něž vzhledem k jejich funkční neodvislosti platí princip pouhé instanční podřízenosti. Obdobná organizace veřejné správy by znemožnila jednotné vedení celku, které je nutné, má-li stát dostáti svým úkolům, pro něž je zřízen, ve státech parlamentní vlády by vyloučila současně však institut politické odpovědnosti vlády vůči zákonodárnému sboru.

Pokud jde konečně o byrokratický princip, bylo již vylíčeno, že jeho vývoj dokazuje, že je slučitelný, přes svůj vznik v absolutní monarchii, s kteroukoli státní formou. Nelze v něm zejména spatřovati autokratický princip, jenž by v demokratické formě vězel heterogenně. Možno naopak bez rozpaků tvrditi, že právě v přítomné době je pro každý stát organizačním principem nepostrádatelným.¹⁰⁴⁾ Dnešní stát dávno již opustil liberalistické stanovisko omezující úkoly státu na nejmenší míru, pokud je nutná k udržení vnitřní i vnější bezpečnosti, a rozšiřuje do nekonečna své úkoly. K tomu přistupuje komplikovanost životních poměrů dnešní doby, jež se dá těžko srovnávati s primitivními a idylickými poměry, jaké vládly v dobách minulých. Úspěšné splnění úkolů veřejné správy předpokládá tedy v přední řadě její odborné vybavení po technické stránce, které zaručuje právě byrokratický princip.¹⁰⁵⁾ Příklad Švýcarska ukázal, že i v zemi, kde »lidová vláda« byla nejúžeji spjata s mentalitou lidu, a kde úkoly státu zůstávají v poměru k jiným státům na nižším rozsahovém stupni, je institut úřednictva z povolání na vzestupu. Význam úřednictva z povolání s hlediska zvýšení odbornosti ve veřejné správě stoupá úměrně, čím méně je postaráno o záruku odborného vedení na vrcholu správní organizace.¹⁰⁶⁾ Je tomu tak zejména při systému parlamentní vlády v demokracii. Francouzi označují často svůj systém »l'amateurisme ministériel«, jež charakterisoval Charles Benoist slovy, která se stala brzo okřídlenými: »N'importe qui étant bon a n'importe quoi, on peut, n'importe quand, le mettre n'importe où'.¹⁰⁷⁾ Je-li

¹⁰⁴⁾ Köttgen, l. c., str. 40.

¹⁰⁵⁾ Barthélemy, Le problème de la compétence dans la démocratie, str. 219 n.

¹⁰⁶⁾ Köttgen, l. c., str. 94 n., 101 n., 237 n.

¹⁰⁷⁾ Barthélemy, l. c., str. 121.

tento zjev sice nevídaným, ale přes to nutným výsledkem egalitní demokracie, mohou jeho stinné stránky býti paralysovány právě posílením byrokratického principu, ježto vhodnou kolaborací vedoucího politického činitele a odborného úřednictva dá se docílit příznivý konečný efekt. Úřednictvo z povolání má však ještě další specifický úkol s hlediska principu jednoty vůle státu. Znamená-li tato jednota jednotu posuzovanou s hlediska časového, představuje úřednictvo právě proti pohyblivému politickému prvku ve veřejné správě prvek stabilní, jenž má zabezpečiti kontinuitu ve fungování státní organizace i při základních politických změnách a zabrániti tak její rozvrat, který by jinak snadno nastal.¹⁰⁸⁾ Příkladem zde je Francie. Její dějiny XIX. století jsou vyplněny řadou revolucí. Za života nyní platné ústavy z r. 1875 byla sice Francie ušetřena revoluce, její vývoj však charakterisuje stále střídání vlád, často zcela krátkodobých. Jestliže tento neklidný politický život Francie neotřásl kořeny její existence, byla toho důvodem stabilita její správní organizace, která, proniklá byrokratickým prvkem, k němuž dal základ Napoleon, zůstala a zůstává těmito politickými otřesy nedotčena. Úřednictvo z povolání, má-li představovati takto stabilní prvek ve státě, musí býti k němu vázáno nejuzší poutem. Tímto poutem byl v monarchii jeho poměr k panovníkovi zosobňujícímu stát. Je pochopitelné, že stát, který je vybudován na principu jediné politické strany, jak je tomu ve fašistickém státě italském a německém národněsocialistickém státě, žádá užší vztah úřednictva z povolání k této politické straně.¹⁰⁹⁾ Jiná je situace v demokratickém státě spočívajícím na principu plurality politických stran, jež právě ve svém střídání při účasti na výkonu veřejné moci představují dříve naznačený fluktuující prvek ve státní organizaci. Má-li úřednictvo z povolání splniti svou funkci spočívající v udržení stability ve státní organizaci, musí býti poutáno k státu, nikoli k politickým stranám dočasně na státní moci zúčastněným. Vhodné včlenění úřednictva z povolání v demokratickou státní formu předpokládá proto jeho odpolitování, ježto jen tak může představovati plně stabilní

¹⁰⁸⁾ Köttgen, l. c., str. 93 n., 101 n.

¹⁰⁹⁾ Koellreutter, Vfs. R., str. 158 n., Seel, Beamtenrecht des dritten Reiches ve Frankově Vwlg. R., str. 151 n.

prvek ve státní organizaci nutný s hlediska jednotnosti státní vůle.¹¹⁰⁾

Problém organizace veřejné správy je komplikovaný a obtížný. Důvodem toho je mnohost organizačních principů, zvláště pak i možnost různých jejích kombinací, z nichž hlavní byly naznačeny na základě skutečného vývoje v jednotlivých státech, jež možno pokládati za typické. Tato mnohotvárnost mohla by býti ještě spekulativně rozmnožena do nekonečna. Řešení problému organizace veřejné správy dotýká se v každém státě svým významem celé státní organizace. V době, kdy byly přetvořovány ústavní organizace evropských států reakcí proti absolutnímu státu, byl kladen hlavní důraz na organizaci moci zákonodárné a soudcovské. Účast občanstva při výkonu prvé a zaručení neodvislosti druhé z nich byly nejvyšším cílem, k němuž se nesly reformní snahy. V dnešní době možno pokládati nepochybným, že těžiště státní moci leží v moci výkonné a to nejen s hlediska svobody občana, nýbrž i s hlediska autority státu. Proto je řešení problému organizace veřejné správy otázkou choulostivou, jejíž nevhodné řešení může ohroziti i státní existenci.



¹¹⁰⁾ Köttgen, l. c., str. 105 n., 264 n.

OBSAH.

	Strana
I. Úvod	5
II. Princíp byrokratický a princíp úřadů čestných	14
III. Princíp centralisace a decentralisace	40
IV. Princíp koncentrace a dekoncentrace	54
V. Princíp služební a pouhé instanční podřízenosti	58
VI. Princíp teritoriální a reální	64
VII. Princíp monokratický a kolegiální	70
VIII. Organisace veřejné správy a státní forma	79



REV15

ÚK PrF MU Brno



3 1 2 9 S 1 8 7 9 0