

0.24

PROF. DR. B. RIEGER:

O SAMOSPRÁVĚ V UHRÁCH

A

O SAMOSPRÁVĚ VE ŠVÝCARSKU.



## O samosprávě v Uhrách.

Přednáška prof. dra. B. Riegra odbývaná dne 28. ledna 1897.

Obsah: I. Zvláštní ráz zřízení komitátního. — II. Ústrojí komitátů: 1. Muni-  
cipální výbor. 2. Vrchní župan a magistrát. 3. Správní výbor. — III. Působnost:  
1. Vlastní, vnitřní záležitosti. 2. Politická práva. 3. Správa státní. — IV. Příští  
reforma komitátní správy. Přirovnání našich poměrů ze stanoviska reformy.

### I. Zvláštní ráz zřízení komitátního.

Uhry chlubí se tisíciletou ústavou a tisíciletým komitátním zří-  
zením. Tyto tisícovky mají v maďarském světě plnou hodnotu,  
jinde přijímají se se srážkami. Vždyť státní i církevní zřízení uher-  
ské vlastně bylo založeno sv. Štěpánem (korunovaným r. 1000), a  
o stavovském ústavním státě mluví se v pravdě teprv od 13. století.  
Co do zřízení komitátního či stoličného dalo by se sice tisíciletí  
hájití také tím, že jeho základy byly přejaty ze staršího zřízení  
slovanského, jak dosvědčují názvy (ispan = župan, szolgabiró =  
služný); avšak o komitátech jako skutečně samosprávných svazcích  
a obcích mluvívá se teprv od časů Sigmunda Lucemburského (jen  
500 let).

Budiž tomu jakkoli, tolik je přece pravdou, že uherská ústava  
a samospráva jsou mnoho století staré, a co zvláště váží, že jejich  
vývoj je celkem až podnes nepřetržitý, jak se tím jenom Anglie  
může pochlubiti. Zřízení komitátní přetrvalo všechny opětné po-  
kusy absolutismu, a mohlo v našem století požadavkům nové doby  
se přizpůsobiti, mohlo na starých základech způsobem ústavním  
se přetvořiti. Toť bylo docela jiné než u nás, kde stará samospráva  
zanikla postátním, obecným zavedením zeměpanské byrokracie, a  
kde tedy nová doba musila se pokusiti zas o nové útvary. Naproti  
tomu Uhry až do r. 1848 zůstaly středověkým stavovským státem,  
a pokud jde o veřejnou správu, podobaly se namnoze aristokra-

tické republice. Tam monarchie nestačila vytvořiti moderní státní správu: v komitátech nedala se vychovati zeměpanská byrokracie, tam panovala stále jen stará stavovská samospráva. Ano, tento stav zachoval se namnoze i do časů nové repraesentativní ústavy. Dnes jest to zhola unicum, když ministři přese všechnu odpovědnost nedisponují v komitátech svými vlastními orgány, když ve státě monarchickém všecku státní správu (vyjmouc ministerstva) mají zpravidla a ze zásady zastávají samosprávné orgány. Něco podobného dá se najíti pouze v republikách, a ani to ne veskrze, neboť i demokratická státní exekutiva mívá v teritoriálních obvodech své vlastní orgány, i když tyto netvoří stálého úřednického stavu.

Tento nedostatek zeměpanských úřadů a orgánů v Uhrách nelze jinak vysvětliti, než na základě stavovského státu, resp. šlechtovlády do r. 1848. Celé zřízení bylo srostlé s osobními, stavovskými výsadami: jenom šlechtici drželi šlechtické statky a dosahovali veřejných úřadů (teprv od r. 1844 i nešlechtic mohl se státi úředníkem); při tom neplatili berní a nenesli jiných břemen a povinností občanských; šlechtic také nesměl policejně býti zatčen. Takto svobodná, vlastně privilegovaná šlechta, jsouc korporativně sdružena, držela ve svých rukou netoliko zřízení sněmovní, ale zároveň i správu v komitátech; obojí spojováno nerozlučně v jeden celek, tak aby jedno bylo vzájemnou zárukou druhého. Na sněmě uherském před r. 1848 rozhodovala šlechta: první komoru či tabuli tvořili magnáti, druhá komora sněmovní, t. zv. tabule stavovská, byla po přednosti komorou komitátů, neboť skládala se především z poslanců komitátních kongregací. Do kongregací těch však přicházeli pouze 4 privilegovaní stavové: preláti, magnáti, šlechtici a svobodná královská města (na místě posledních přicházeli pouze zástupci). Jenom tito privilegovaní stavové byli uherským národem v politickém smyslu, kdežto ostatních  $\frac{9}{10}$  obyvatelstva byla misera contribuens plebs. Stavovské kongregace užívaly práva rokovati o všech zemských záležitostech a dle toho dávaly poslancům instrukce; ony také činily repraesentace proti nařízením vládním. Neméně náleželo jim voliti občas všechno úřednictvo v komitátu, t. zv. magistrát, počítajíc v to místožupana, vlastního to chefa správy — státní vládě zbývali pouze vrchní župané, kleří měli postavení vrchních státních dozorců.

Zákony z r. 1848 přirozeně zmodernisovaly a zdemokratisovaly staré historické zřízení: odklizeny stavovské výsady, připuštěno zastoupení všech tříd obyvatelstva. Nicméně politická práva

komitátů a samosprávný jejich podíl ve veřejné správě zůstaly z velké části v platnosti i pro stát moderní; ani zásada minister-ské odpovědnosti najednou toho nedokázala, aby státní správa nyní byla odevzdána státním či vládním orgánům. I nynější stát uherský (od r. 1867), stavě se na půdu r. 1848, uznal všeobecně zásadu, že přísluší komitátům, aby na svém území vlastními orgány obstarávaly veřejnou státní správu, a sice přímo pod ministry. V tom smyslu vydány již dva soustavné zákony o municipiích čili svazcích samosprávných, které zároveň zastávají státní správu, t. j. o komitátech a jim rovných municipiích městských; jsou to články 42. z r. 1870 a čl. 21. z r. 1886. Zákony ty přidělují municipiím na základě starého historického vývoje trojí úkol: 1. municipia užívají autonomie a samosprávy ve svých vlastních, vnitřních záležitostech; 2. zprostředkují svými volenými orgány všecku státní správu, pokud není něco zákony zvláště vyňato; konečně 3. mají značná politická, ústavní práva.

Tradice, jež tímto způsobem byly převzaty z historického zřízení, nebyly vesměs ku prospěchu spořádané státní správy. Staré vady z dob stavovského státu z části žijí podnes; i dle moderního zřízení komitáty mohly jako politické korporace rokovati o obecných zemských záležitostech, remonstrovati proti nemilým vládním nařízením, a správní orgány byly v jejich rukou. Jaký byl stav veřejné správy v Uhrách po vydání municip. zákona z r. 1870, vyličil prof. Schwicker ve své „Statistik des K. Ungarn“ (1877, str. 765) těmito slovy: „Uherští ministři musí se pečlivě toho vystříhati, aby municipiím něco rozkázali; nejmenší liliputánské municipium odmítlo by takové ‚osobování‘ s indignací a podalo by proti tomu ‚protest‘. Oni chtějí ‚jménem patriotismu‘ ministrem býti prošeni. Vláda tedy je nezřídká malomocna proti těmto municipiím; poslouchá se jí, pokud je k tomu nálada, nebo je-li při veslu ministerstvo, jehož strannická barva má v municipiu většinu. Jinak ministr zhusta káže hluchým uším, vládní akty přes § 54. munic. zákona 1870 ‚uctivě se odkládají‘, a vláda může svým nařízením zjednatí platnosti toliko suspensí řádných zákonův a vysláním speciálního komisaře, tedy mimořádnými prostředky.“

Arci bylo by omylem mysliti, že takový stav nachází se v Uhrách i dnes. Nový stát (od r. 1867) neustále pracoval na reformách, novými zákony nastal podstatný pokrok: zejména rozšířena moc vrchnožupanská, postátěny některé správní orgány a odvětví, zaveden zvláštní správní výbor. Tím způsobem uherská

správa zároveň znamenitě přiblížila se správě jiných evropských monarchií, zejména Pruska. A ještě připravují se poslední kroky, vrchol reformy, t. j. postátění všeho dosud voleného municipálního úřednictva; to bylo již cílem osnovy hr. Szapáryho r. 1891 a letos (1897) má být cílem hr. Bánffyho.

Dnes již nesmíme zvláštní ráz uherské samosprávy spatřovati jen v tom, co již brzo zmizí, nýbrž také v nových význačných útvarech. Ponenáhlu sice celá řada správních orgánů byla v komitátech postátěna, a vznikl tudíž jistý dualismus volených úředníků municipálních a jmenovaných úředníků královských či státních, takže tito poslední ovšem jeví se odvislími od odpovědné národní vlády. \*) Avšak uherský stát nechtěl, aby potřebná jednota veřejné správy byla zrušena, ve dvě roztržena, nýbrž hleděl ji zachovati nejdůležitější novou organizací, zavedením t. zv. správního výboru dle čl. 6. z r. 1876, — kterýžto jest kolegium většinou samosprávné, ale pod předsedáním vrchního župana a s přibráním několika státních úředníků. Následkem toho municipální kongregace byly obmezeny: vrchní řízení státní správy přeneseno z velké části na smíšený správní výbor, ale z druhé strany tento výbor povolán řídití též orgány a záležitosti, které dostaly se do rukou státu a tedy vymykaly se z moci komitátů, jako správa berní a j. Ano ani vlastní vnitřní záležitosti municipií nejsou vyloučeny

\*) Nehledíme-li k tomu, že zákony o vykonávání moci soudní čl. 44. z r. 1868 a čl. 4. z r. 1869 zavedly soudy královské, oddělené od komitátní správy, bylo to především vybirání státních berní, které za příkladem předcházející absolutní éry zůstalo v rukou *král. berních úřadů*, podřízených finančním direktorům. R. 1876 byly pak podřízeny král. berním inspektorům podle rozdělení komitátního, a r. 1889 po převzetí správy berní nepřímých zase finančním direktorům (v komitátech). — Od r. 1873 jsou v komitátech *král. úřady stavební*, s přednosty neb vrchními inženýry v čele, jichž působnost vztahuje se hlavně dle čl. 1. z r. 1890 na záležitosti státních a municipálních silnic i na jiné záležitosti technické. — Dle čl. 20. z r. 1882 zřízení v komitátech *národohospodářští referenti*, jmenovaní ministrem orby, obchodu a průmyslu (vedle toho jsou ovšem inspektori živnostenská dle čl. 28. z r. 1893). — Pro obecné školství zřízení státní *školdozorců* s působností dle čl. 28. z r. 1876 a čl. 18. z r. 1879. — Rovněž *zdravotní* orgány v komitátech, i sám vrchní fysik od 1886, jsou nyní úředníky jmenovanými. — Podobně i personál *pomocný a manipulační* z části již jmenuje se doživotně vrchním županem, tedy zástupcem vládním v komitátu (zvláště od 1886). Na místě pandurů jakožto municipální strážce bezpečnosti, kterou dle zák. 1870 přijímal místožupan, zavedeno pro výkonnou službu policejní královské *četnictvo* dle čl. 2. z r. 1881.

z působnosti správního výboru, vyjímajíc však správu majetkovou či hospodářskou.

Postátovací process v Uhrách tedy neznačil emancipaci od každé samosprávy, nýbrž byl spojen se zavedením nového způsobu samosprávného účastenství občanstva ve státní správě. Veškerá státní správa, nechat ji dnes zastávají orgány státní nebo municipální, dochází svého soustředění ve správním výboru municipií; tu živly samosprávné působí přece ve všech oborech správy státní. A byť i za krátko, jak se podobá, všechno úřednictvo v Uhrách bude veskrze státem jmenováno, přece, pokud správní výbor bude se skládati ze živlův občanských a samosprávných, arci pospolu s několika státními úředníky z povolání, zůstane Uhrům i napotom znamenitá samospráva ve státních záležitostech, jaké u nás naprosto nemáme.

## II. Ústrojí komitátů.

Vytkli jsme zvláštní ráz komitátního zřízení, jednak výrazné vlastnosti historické, jednak útvary moderní; i přikročíme k bližšímu výkladu. Úkol ten jsme si vhodně obmezili. Ponecháme stranou župní správu chorvatskou, poněvadž se upravuje zvláštními zemskými zákony, naposled zákonem z r. 1886, kterýžto podoba její více přiblížila se komitátní správě uherské, zejména zavedením správního výboru; ostatně volených úředníků župních v Chorvatsku nebylo ani dle zemských zákonů z r. 1870 a 1874. Rovněž nebudeme líčiti uherského zřízení obecního, které je značně v područí komitátů; ani nejednáme o municipiích městských, aniž o zvláštním zřízení hlavního města Budapešti, — nýbrž pouze o municipiích venkovských čili *komitátech*. \*) Počet municipií v Uhrách byl r. 1876 zákonem znamenitě snížen, tak že od té doby i po plném přivtělení Sedmihradska jest pouze 63 komitátů (rozdělených asi na 420 okresů) a 24 městských municipií, mimo Budapešť. Velikost komitátů je velmi nestejná, ale celkem rovnají se českým krajům: naše kraje čítají průměrem 72·61 □ mil, komitáty 78·35 □ mil při menší lidnatosti. Složený komitát Pešťský čítá přes 200 □ mil s 775·000

\*) „O samosprávě v Uhrách“ jednali jsme již obsírně v Osvětě r. 1891 (též ve zvláštním otisku „O samosprávě“). Zvláště zabývali jsme se tam osnovou reformy hr. Szapáryho z r. 1891, která pak nedošla k místu. O zřízení obecním pojednáno tamže v oddělení II. (pros. 1891).

obyv., nejmenší komitát Malotrnavský (Kis-Küküllő) na 30 □ mil s 100.000 obyv. Nelze tedy komitáty nikterak pokládati za tak malé veličiny, jako jsou u nás okresy.

### 1. Municipální výbor.

Před r. 1848 konaly se v komitátech generální kongregace stavů, t. j. obecné valné sjezdy či hromady, ku kterým přicházeli preláti, magnáti a šlechtici z celého komitátu, a mimo to poslanci královských měst. Zákony r. 1848 pak provedly přechod od zřízení stavovského k moderní repraesentativní soustavě tím způsobem, že do generální kongregace stavů náleželo přivolati ještě zástupce obyvatelstva dle obcí; toto smíšené shromáždění, ze vši šlechty a ze zástupců měst i venkova, mělo s ohledem na všechny třídy občanstva zvoliti stálý „zastupitelský výbor“, aby jménem komitátní obce za předsedání vrchního župana vykonával všecku její moc ve přímém styku s odpovědnými ministry.

Podobně za nynějšího státu komitátní obec je zastupována t. zv. *municipálním výborem*. Jest to velice četné zastupitelstvo, neboť dle počtu obyvatelstva čítá mezi 120 a 600 členy, a složeno je způsobem velice konservativním tak, že polovici členů tvoří nejvyšší poplatníci přímých daní, kteří požívají hlasů virilních, a pouze polovici tvoří volení zástupci. Mohli bychom tedy municipální výbor takměř přirovnati k četnému sněmu o dvou komorách, s komorou virilistů a s komorou zástupců, ač tak, že zasedají společně. Vedle této dvojí třídy členů také přední municipální úředníci požívají místa i hlasu v municipálním výboru: tak místožupan, notářové a fiskálové, vrchní služní, purkmistři měst s regulovanými magistráty a j. (mimo to též přednosta státního stavebního úřadu). Předsedou je v první řadě vrchní župan, tedy orgán státní, po něm však místožupan nebo vrchní notář.

Veliký počet a vliv virilistů (až 300) je patrně dědictvím zřízení stavovského, dřívějšího osobního účastenství šlechty, kterému teď dána moderní forma zastupování zájmů dle velikosti majetku; tím větší šlechta fakticky pod způsobou velkostatkářů zachovala zvláštní vliv v komitátech, zároveň s jinými nejvyššími poplatníky. Při tom však tento census byl kombinován s výsadou intelligence, tak, že přímá státní daň počítá se dvojnásobně při professorech, členech uherské akademie věd, akademických umělcích, redaktorech, kněžích, doktorech, advokátech, lékařích, inženýrech, členech obchod-

ních komor, hospodářských úřednicích a j. v., pokud se o tuto výsadu v čas hlásí a nárok svůj prokážou. Daň manželky, nebo nezletilých dětí přičítá se manželé, resp. otci, pokud spravuje jich majetek. Ostatně tatáž volební soustava platí i pro zastupitelstva obecní, kde virilisté vždy tvoří polovici členů.

Listina virilistů upravuje se každoročně. Naproti tomu členové volení mají mandáty na 10 let, ale obnovuje se vždy polovice (tedy v 5 letech); volby doplňovací konají se každoročně. Volitelným jest každý, kdo není vyloučen; požaduje se uherské občanství, věk 24 let, znalost čtení a psaní, držba nemovitosti v obvodu municipia po dobu 2 let nebo pobyt spojený s placením daně (po tutéž dobu), jakož i způsobilost k zanesení do seznamu voličů sněmovních (vypuštění z něho, nezaplacení daně nevadí). Voliči municipálními jsou celkem voličové sněmovní.

Rozhodnou mocností ve volebních záležitostech municipálních je sám municipální výbor. On sám stanoví volební okresy a vysílá předsedy volebních komisí. Z jeho středu tvoří se komise verifikační a komise soudní čili revisní. Stálá komise verifikační skládá se z 5 členů volených, a z předsedy a 3 členů jmenovaných vrchním županem; referentem je notář. Úkolem jejím jest jednak upravovati každoročně listinu virilistů, jednak rozhodovati (do 15 dnů po volbě) o stížnostech proti volebnímu řízení neb o reklamách proti volitelnosti členů. V obojím směru připouští se rekurs ke komisi revisní, složené z 5 členů na 5 let zvolených, pod předsedáním vrchního župana, resp. v jeho neprázdní místožupana. Tato komise rozhodovala dosud konečně; od r. 1897 možno dovolati se ještě správního soudu. Ministr vnitra smí pouze ku předstávce vrchního župana neb člena revisní komise (do 15 dnů po jejím rozhodnutí) annullovati řízení volební pro porušení zákona.

V mezích zákona municipální statut ustanovuje dobu a počet valných shromáždění čili kongregací municipálního výboru, i jednací jeho řád. Zákon žádá nutně konání dvou řádných valných hromad nebo vlastně zasedání, a sice na podzim ke stanovení rozpočtu a na jaře pro revisi závěrečných účtů. Dle potřeby vrchní župan svolává také mimořádné hromady, jež obmezují se na projednání oznámeného jednacího pořádku. \*) Protokoly valných shromáždění nutno do 30 dnů v opisu předkládati ministru vnitra.

\*) Rozhoduje prostá většina přítomných, která počítá se především dle počtu řečníků, po případě dle povstání neb hlasování dle jmen. Pouze k usne-

Ze středu municipálního výboru volí se na 5 let t. zv. *stálý výbor*, který jakožto sbor naprosto jen poradný, bez jakékoli usnášecí nebo rozhodovací moci, připravuje pro valné schůze důležité záležitosti, jako vydání statutů, rozdělení okresů, systemisování úřadů a platů, rozpočet a j. v. Předsedou jest vrchní župan, po příp. místožupan nebo vrchní notář; také bývají voleni místopředsedové, kterými nemají býti municipální úředníci; okresní úředníci municipia a členové obecních představenstev nemohou býti ani členy stálého výboru. Ostatně zřízení jeho a počet členů ustanovuje se municipálními statuty.

## 2. Vrchní župan a magistrát.

Naproti municipálnímu výboru stojí orgány správní a výkonné, a sice dvojího druhu či povahy: jednak vrchní župan, kterýž je orgánem státním, jednak vlastní magistrát municipální s místožupanem v čele.

*Vrchní župan* (föispan) ani v dobách stavovského státu nebyl orgánem plně municipálním; sám král jmenoval jej z vysoké šlechty v komitátu usedlé. Rozvojem samosprávy přišel o svou správní působnost, tak že se z něho stal vlastně jen vrchní státní dozorce; také zůstal zákonným předsedou kongregace i zástupcem komitátu v horní sněmovně (tabuli magnátů). Naproti tomu skutečnou hlavou veřejné správy v komitátu stal se místožupan.

Tento ráz a poměr byl zachován také ve státě moderním. Vrchní župan jest úředník jmenovaný králem k návrhu ministra vnitra; má plat ministerského rady 1. nebo 2. třídy, i se všemi ostatními požitky (a ministrem vnitra přidává se mu sekretář v hodnosti minist. koncipisty neb konceptního adjunkta). Při tom připouští se jisté soustředování ve vrchním dohledu k municipiím, tak že 2 i více municipií mohou prozatímně neb trvale býti podřízena jednomu vrchnímu županovi; zvláště spojuje se tak vedení municipií městských s komitáty. Celkem nemá býti více než 70

sení o municipálních přírážkách potřebí dvouřetinové většiny přítomných členů při hlasování dle jmen, která se zapisují do protokolu. V disciplinárních záležitostech úřednictva předepsáno jest hlasování tajné. Každý jest povinen zdržeti se hlasování ve věci, v níž má přímý zájem; důsledně také když jde o kontrolu úředníkův, nehlasují ti, kdo jsou obecními představenými, rovněž úředníci neužívají hlasu svého, když se jedná o jich činnosti.

vrchních županů. Úhrnný náklad na ně i s jejich tajemníky činí na 320.000 zl.

Tito vrchní županové jsou zástupci výkonné moci státní v municipiích. Jsou předsedy valných schůzí municipálních (od 1886 také stálého výboru) i předsedy správních výborů; majíce pečovat o státní zájmy vůbec dohlížejí k orgánům státním i municipálním, k vedení záležitostí netoliko správy státní, nýbrž i vlastního oboru municipií. Kdežto skutečnými chefy veřejné správy jsou místožupané, vrchní župané jsou orgány dohlédajícími a kontrolujícími, bez dispositivní moci.\*)

Vrchní župan má též moc proti úředníkům nedbalým a trestu hodným, pokud nejsou členy správního výboru, naříditi disciplinární vyšetřování; také je může na čas vyšetřování suspendovati a prozatímně substituovati, vyjímajíc místožupana. Ostatně vrchní župan podržel nemalý vliv i při ustanovování úřednictva na základě svého starého práva kandidačního, jak níže uvidíme. Neméně poznáme, že konečně i naproti usnesením municipálního i správního výboru může většinou dovolati se vyššího rozhodnutí ministrů.

Přirozeně bylo tendencí uherských vlád, aby naproti komitátům pokud možná povznesly moc vrchního župana, a stalo se tak zejména municipálním zákonem z r. 1886. Přes to přese všecko celkem nenabyl dispositivy než uvnitř svého práva dozorcího, aneb na místě a jménem vlády, tedy na základě decentralisace či delegace z působnosti ministrů. Vláda vůbec užívá vrchních županů jako svých politických důvěrníků, po případě důvěrníků parlamentární majority. Odpovědní ministři prý naproti mocnému postavení komitátů a politickým jejich právům nevyhnutelně potřebují svých vlastních politických agentů; neméně vyžadují prý toho i poměry národnostní.

Vzhledem k této politické povaze vrchní župané jsou úředníky odvolatelnými; mohou při změně vládní soustavy a politiky býti změněni. Protož pro úřad vrchních županů výjimečně není přede-

\*) Tak před každou řádnou valnou schůzí vrchní župan spolu s předními úředníky (místožupanem, vrchním notářem, vrchním fiskálem) a s místopředsedy stálého výboru koná schůze skontrální; je povinen aspoň jednou ročně vykonávat úřední visitaci u úředníků municipálních, také v okresích, rovněž může vždy dle uznání naházeti do úředních spisů místožupanů a vrchních služných, jakož i zkoumati úřadování v obcích. Místožupan je povinen vždy mu podávat zprávy.

psána žádná odborná kvalifikace, a naopak zvláště výhodným způsobem upraveny jejich nároky na pensi neb odbytné, s ohledem na to, zdali prve byli státními úředníky nebo nikoli.

Vlastní municipální *magistrát* obsahuje jednak úředníky *ústřední*, kteří působí v sídle municipia, jednak zevnější neb *okresní*, kteří působí v polit. okresech, na něž je komitát rozdělen, a kteří od r. 1886 mají tam určitá úřední sídla. Municipální zákony z r. 1870 a 1886 samy upravily vlastně jen úřad místožupana a okresních služných, kteří jediní jsou dispositivními správními úředníky neboli politickými instancemi; mimo to upraveny zákonem ještě úřady notářů a fiskálů, ku kterým bylo potřeba odborné přípravy. Další organisování magistrátu zůstalo municipiu, arci se schválením ministra vnitra. Komitát systemisuje své úřady, stanoví statutárně působnost úředníků i osobní status, upravuje služné a pense; jemu také přísluší dosazování úřednictva i jistá jeho kontrola.

Druhdy za stavovského státu ve 3 letech, nyní každých 6 let koná se občasná *restaurace* magistrátu, t. j. všeobecná volba úředníků valnou schůzí municipálního výboru; při tom rozhoduje většina poměrná a jen pro úřad místožupanský potřebí většiny naprosté. Druhdy vrchnímu županu příslušelo navrhování kandidátů; nyní podává návrhy (obyčejně terna) zvláštní kandidační komise ze středu municipálního výboru, tak že vrchní župan je její předsedou a jmenuje tři členy, tři členové jsou voleni. (Místa uprázdněná mezi časem obsazují se volbami doplňovacími; v případě nevyhnutelné potřeby také vrchní župan může zříditi prozatímné substituty, vyjímajíc úřad místožupanský.) Odborná příprava požadovala se zprvu sice pro místa notářů, fiskálů a předsedů soudů sirotčích, též lékařů a inženýrů, avšak nežádala se pro důležité úřady místožupana a služných. Teprve čl. 1. z r. 1883 o *kvalifikaci* veřejných úředníkův obmezil volební svobodu komitátů požadováním právnických studií a theoretických i z části praktických státních zkoušek od kandidátů všech předních municipálních úřadů. Nicméně velmi liberálně byla vyměřena doba přechodní, zejména vzhledem k těm, kdo již v municipálních službách se nacházeli. Z druhé strany zákon z r. 1886 zavázal municipia, aby pro své úředníky zřídila pensijní ústav a fond, pokud možná dle zásad platných pro státní úředníky a s ohledem na žádoucí vzájemnost s druhými municipii a se státem samým.

Konečně z šestileté restaurace byla z části přímo vyloučena jedna část úřednictva, jež nepodléhá volbě, nýbrž jest jmenována doživotně. Především vrchní župan jako druhdy podržel právo dosazovati personál pomocný a manipulační; také jmenuje doživotně archiváře, od r. 1886 jednak municipální účetní, evidenčního úředníka i knihvedoucího stolice sirotčí, okresní kancelisty, jednak všechny orgány zdravotní, kteří dříve podléhali volbě: vrchního fysika, lékaře okresní a obvodní i zvěrolékaře. Místožupan dosazuje a propouští pouze sluhy (z vysloužilých vojínů a honvedů), služní pouze své písaře. Na místě pandurů, které přijímal místožupan, zavedeno pro výkonou službu policejní král. četnictvo organisované dle čl. 2. z r. 1881. Ostatně, jak jsme již vytkli, vznikly v komitátech časem některé nové orgány státní.

Z orgánů dosud na šestiletí volených je nejdůležitějším *místožupan* (alispán). Jeť to prvý úředník, který jménem municipia vede veřejnou správu státní i municipální. Jest členem a po případě (na místě vrchního župana) předsedou municipálního a správního výboru, a vedle toho vlastním chefem všech orgánů municipálních i obecních. Jemu přísluší rozhodovati ve všech správních záležitostech, pokud nejsou přikázány municipálnímu a správnímu výboru nebo jednotlivým orgánům. Ve případech, kde okresní služní jednají jako první správní instance, rozhoduje jako úřad odvolací, jinak jedná v instanci první; v jistých mezích připouští se od něho stížnost ke správnímu výboru, jinak jde k ministru vnitra. Místožupan vykonává nejen usnesení municipální, ale i vládní nařízení a dozorčí rozkazy vrchního župana; nařizuje polit. exekuci (užití brachia), disponuje úředníky; vydává poukazy na domestikální pokladnu, jménem municipia přijímá všechny písemnosti i hodnoty, podepisuje listiny a uschovává pečeť municipální. O svých opatřeních a celém stavu municipia povinen jest podávati zprávy municipiu i vrchnímu županu.

Vedle místožupana zasluhují zvláštní zmínky dva volení úředníci, kteří jsou členy municipálního i správního výboru, totiž *vrchní notář* a *vrchní fiskál*. Vrchní notář a vicenotář jsou tajemníky municipia, t. j. zapisovateli všech výborů a komisí, koncipienty, referenty a podpisovateli písemností. Pracují pod odpovědností místožupanovou, avšak v neprázdní tohoto je vrchní notář jeho zástupcem. Vrchní fiskál je právním konsulentem, jež náleží slyšeti v záležitostech, ve kterých rozhoduje právní stanovisko; je strážcem zákonitosti ve veřejné správě, veřejným žalobníkem v záležitostech

disciplinárních, právním zástupcem komitátu v jeho záležitostech i zástupcem eráru ve příčině pojištění a vymáhání berní.

V okresech, na které komitát se dělí, jest prvním správním úředníkem *vrchní služný*, podřízený přímo místožupanovi. Vykonává působnost vyměřenou zákony a statuty; pokud činí samostatné rozhodnutí, lze si z nich stěžovati k místožupanovi. S pomocí král. četnictva pečuje o zachování pořádku a bezpečnosti. Má důležitý úkol dozorce k obecnímu zřízení, jež dosti velikou měrou je v područí komitátní správy. Vrchnímu služnému bývá ku pomoci přidělen služný a dle potřeby další správní praktikant; přidělování a přesazování služných je v moci vrchního župana. Podobné postavení jako vrchní služní zaujímají naproti komitátu *purkmistři měst s regulovaným magistrátem*, tedy měst vyňatých z obecného rozdělení okresního.

### 3. Správní výbor.

Po seznání magistrátu zbývá nám konečně ukázat k útvaru docela modernímu, jež v municipiích zavedl teprve nový stát uherský r. 1876, totiž ke *správnímu výboru*. Tento má 21 členů. Deset z nich volí valná schůze municipální ze svého středu s vyloučením úředníků a členů obecních představenstev; volba koná se většinou relativní na dobu 2 let, s roční obnovou polovice. Vedle desíti volených občanů zasedá dle zákona ve správním výboru ještě 11 úředníkův, a sice 6 státních: vrchní župan, finanční direktor, školdozorce, vrchní inženýr (resp. správce stavebního úřadu), státní návladní a národohospodářský referent, \*) a 5 municipálních: místožupan, vrchní notář, vrchní fiskál, předseda sirotčí stolice a vrchní fysik; tento poslední však jest od r. 1886 úředníkem jmenovaným. Předsedou jest vrchní župan, a v jeho neprázdní místožupan. Připočteme-li municipální úředníky ke členům voleným, jeví se samoprávné živly v rozhodné většině; jinak odborně vzdělaní úředníci a prostě volení občané drží si celkem rovnováhu.

Dle toho vidíme, že při utvoření správního výboru bylo částečně použito organizační formy či konstrukce pruské, kterou tu budiž dovoleno připomenouti. V Prusku zastupitelstvo obecní, sněm krajský nebo provinciální nemají se všeobecnou správou státní přímo nic či-

\*) Původně ředitel distriktu poštovního a telegrafního, po příp. jeho zástupce, ale r. 1882 na jeho místě stal se členem národohospodářský referent. Finanční direktor vstoupil r. 1889 na místo král. berního inspektora.

nití, poněvadž vycházejíce přímo z voleb dle zastoupení zájmů nejsou k tomu dosti nestranné a způsobilé; působnost taková přechází celkem na další orgány správní, které ze samosprávných obcí neb svazků teprv nepřímou vycházejí, a ku kterým přistupuje vždy nějaký živel státní či zeměpanský. Tak ve krajském výboru, jež zastává správu státní i komunální, zeměpanský živel zastoupen jest předsedou, t. zv. zemským radou (Landrath). V provincii obojí ta správa se diferencuje či dualisuje, tak že z provinciální obce vychází netoliko provinciální výbor zabývající se záležitostmi komunální povahy, ale i zvláštní orgán pro některé záležitosti správy státní, totiž provinciální rada, složená ze členů volených provinciálním výborem s přidáním státních úředníků. A podobně jsou v Prusku také smíšené, většinou od provinciálního výboru volené okresní rady, s úkolem zastávati správní záležitosti, pokud je vhodno svěřiti je zástupcům občanským a vyřizovati je kollegiálně.

Podle těchto pruských vzorů také v Uhrách municipální výbor, jakožto sbor složený podle zastupování zájmů, musil vrchní řízení a dohled správní většinou přenechat zvláštnímu správnímu výboru, jež je kollegiem nepřímou z municipální obce vycházejícím, převahou samosprávným a přece smíšeným, a taktó spíše způsobilým vykonávati vliv také na záležitosti, pro něž v nové době byly zřízeny jmenované státní orgány. Diferencování záležitostí municipálních a státních nebylo ovšem provedeno; toliko majetková správa municipální veskrze byla vyloučena z působnosti správního výboru, jinak i státní i municipální správa nachází v něm své spojení a sjednocení. Jestliže zavedením správního výboru byl z jedné strany obmezen vliv valných schůzí municipálních, za to z druhé strany právě jen v této formě bylo možno zachovati a spolu rozšířiti vliv občanského a samosprávného živlu v širokých oborech politické státní správy.

Správní výbor, jak seznáme, nejen vykonává správní dohled a moc disciplinární, nýbrž činí také správní opatření a vydává rozhodnutí ve 2. nebo 3. instanci. Jest tedy správní instancí, se kterou je spojeno jisté správní soudnictví (jak tomu jest i při krajském výboru pruském). Záležitosti vyřizují se kollegiálně v řádných schůzích měsíčních, mimo to také ve schůzích mimořádných. Nicméně v případech neodkladných i předseda po dorozumění s příslušnými referenty může učiniti nutná opatření na vlastní odpovědnost. Vedle toho zástupcům jednotlivých správních odvětví jakož i vrchnímu županovi bylo vyhrazeno ihned ohlásiti stížnost proti



usnesením, jež pokládají za nezákonná nebo škodlivá, načež tato mají se do 24 hodin předložiti příslušnému ministru; jestliže tento ve 14 dnech usnesení schválí nebo se nevysloví, náleží je hned naprosto vykonati. Ostatně v obvodu municipia všechny státní, municipální i obecní orgány jsou povinny vykonávati usnesení správního výboru. Tento ze své strany jest oprávněn na základě hlasování dle jmen činiti předstávky i municipiu i ministrům.

### III. Působnost komitátů.

#### 1. Vlastní vnitřní záležitosti.

Poznali jsme celé ústrojí komitátů; přehledně stručně také úkony, ku kterým je určeno. Z předu budiž uvedeno, ve kterém oboru komitáty jeví se býti „autonomními“, tak že mohou svéprávně činiti usnášení a vydávati statuty obecně závazné. Tento obor *vlastních, vnitřních záležitostí* nebyl vyměřen taxativně. Jednak náležela sem moc organisovati a obsazovati municipální magistrát (čítajíc v to i stolice sirotčí, se záležitostmi poručnickými a opatrovníckými); avšak příští reformou moc ta vezme konec. Neméně náleží sem dohled k obcím, zvláště v otázkách obecního hospodářství, tak že municipální výbor rozhoduje o záležitostech, které jej došly následkem odvolání nebo mu byly předloženy ex offo; než od zavedení správního výboru (1876) některé obecní záležitosti nevyřizují se již v druhé stolici municipálním výborem, nýbrž správním. Pak arci připadá municipálnímu výboru jednak majetková, hospodářská a finanční správa komitátu, jednak péče o zájmy národohospodářské, zvláště komunikační (silnice, podpora drah podružných), a veřejné ústavy osvětové, humanitní a zdravotní.

Municipium i ve svém vlastním oboru podléhá státnímu dohledu dle zákonů. Jeť netoliko povinno nejednati proti zákonům a platným vládním nařízením, šetřiti zákonných formalit a předpisův o příslušnosti; ale stát pečuje též o trvalý prospěch samého municipia a spolu poskytuje obcím a jednotlivcům ochranu proti porušení jejich práv. Ano municipální zákon z r. 1886 dopustil zakročení vlády při usneseníh municipálních také pro porušení „státních zájmů“. Nejde tedy jen o kontrolu právní, nýbrž i administrativní, a tu věru komitáty ve svém vlastním oboru nepožívaly dosud z plna přiměřené samostatnosti; tak jak ony svými repraesent-

acemi zasáhaly do státní správy, podobně naopak ministři zasáhali do t. zv. autonomního oboru rozsáhlou mocí schvalovací a kasační, zvláště pokud jde o usnešení municipia, méně při statutech.

Pokud jde o statuty, t. j. obecně závazné právní předpisy, v autonomním oboru tyto správně sice nepodléhají schválení, avšak mohou býti vykonány teprve po 30 dnech od vyhlášení a musí býti opatřeny podací doložkou příslušného ministra. Tento může doložku odepřiti, resp. statut zastaviti nebo zrušiti, uveďa zákonné důvody toho; nesmějí čeliti proti zákonům a nařízením, ani rušiti samosprávných práv obcí. Avšak i účastným stranám dovoleno jest podati (do 30 dnů) stížnosti proti statutům, načež ministr konečně o nich rozhoduje; takto má příležitost staviti neb rušiti také statuty, proti nimž by se jinak ex offo nevystoupilo. Mimo to všude, kde zákony uložily municipiu zdělati statuty, přiznává se ministrům subsidiárně i sama moc normativní: mohou opatřiti potřebné cestou svého nařízení na tak dlouho, pokud municipium nevydá statutu přiměřeného. Zákon z r. 1883 vůbec přímo přikázal ministru vnitra vydati všeobecné normale o peněžní správě a účtování komitátů, jakož také je mu vysílati své komisaře ke zkoumání peněžní správy a vnitřního úřadování.

Ještě větší je vliv vlády na ostatní usnášení se komitátů jmenovitě následkem široké appellability. Ex offo již potřebují ministerského schválení (jež může nastati také mlčky ve 40 dnech) všechna usnesení, při kterých toho žádá zákon, tak zejména usnesení o zcizení nebo nabytí nemovitého majetku, zdělení půjček, uzavření neb rozvázání onerosních smluv v rozpočtu neuvedených, o zřízení veřejných ústavů, prací a podniků, o každoročním rozpočtu, o přírážkách uvedených v rozpočtu nebo při jisté vyšší míře; také roční účty musí se předkládati k vrchní revisi. Nicméně r. 1883 byly stanoveny případy, kdy rozpočty berou se pouze k vědomosti, zejména když vydaje veřejné správy jsou kryty bez přírážky, když se nezkracuje kmenové jmění a když nepodáno žádné stížnosti proti rozpočtu nebo dovolené výši přírážky.

Nehledě ke schvalování ex offo soukromé strany mohou si proti municipálním usnesením u vlády stěžovati (do 15 dnů po doručení neb vyhlášení) a sice z pravidla intra dominum, t. j. s účinkem suspensivním; účinek ten vylučuje se jen, kde to zvláště káže zákon, nebo kde neodkladný výkon po slyšení fiskála shledá se nutným pro důležitý zájem veřejný nebo k odvrácení veřejného

nebezpečí; kdykoli připouští se rekurs toliko extra dominium, má to býti výslovně uvedeno. Konečně dle zákona z r. 1886 také vrchní župan jest oprávněn každé usnesení municipálního výboru předložiti k ministerské revisi, když míní, že se protiví zákonu nebo ministerskému nařízení nebo že se nedá srovnati se státními zájmy; v tom případě lze usnesení vykonati teprve po ministerském schválení. Vláda tedy může usnesení inkompetentní nebo protizákonná zrušiti, dle potřeby nové řízení naříditi, a kdyby to nepomohlo, také sama v záležitostech všeobecného zájmu rozhodnouti, pokud ve smyslu zákonů nebo zákonitých nařízení je opatření nutné.

Zvláště budiž připomenuto, že hospodářství komitátů bylo upraveno zvláštním čl. 15. z r. 1883. Rozpočty předkládají se na podání ministru vnitra k revisi a k schválení; poplatníci mohou podati stížnosti. Vláda ze své strany jest oprávněna naříditi zařazení částek potřebných k úhradě zákonitých povinností. Úhrnný náklad správní činí při komitátech přes 5 milionů zl.; avšak k nákladu tomu stát (mimo náklad 320.000 zl. na vrchní župany a jich sekretáře) přispívá dle zákona 1883 ročně 4,515.000 zl., tak že každé z 63 venkovských municipií dostává stálou zákonem zvláště určenou dotaci či subvenci, nejvíce spojený komitát Peštský 170.000, nejméně Ugočský 33 300 zl. Vedle toho valné schůze mohou dvoutřetinovou většinou přítomných a dle jmen hlasujících členů usnésti se na berních přírážkách ku přímým daním (toliko městská municipia, která nemají státní dotace, vypisují se schválením vlády přírážky také k daním nepřímým). Zákon z r. 1883 ponechal některé zvláštní přírážky dle stávajících zákonů, jako na pense úředníků, pro fond nemocniční, na vojenské ubytování; vedle toho připustil přírážku do 3% pro účely správy, komunikace, hospodářství, osvěty a humanity (při čemž usnesení mezi rokem kromě rozpočtu vyžaduje schválení ministra vnitra). Jestliže k těmže účelům potřebí přírážky vyšší, tedy do dalších 2% přísluší schválení ministrům vnitra i financí, a při větší míře potřebí zmocnění zákonodárného.

## 2. Politická práva.

Komitáty mají znamenitá *politická práva*. Jsou to tradice toho, že druhy sněmovní zřízení spočívalo na komitátech a že tyto tvořily přední záruky ústavy a svobod veřejných. Dnes za repraesent-

tativní ústavy a za odpovědné národní vlády není toho potřebí, ani to není vhodné, aby komitáty zaujímaly takové ústavní postavení, měly podobný státoprávní význam a úkol, jako kdysi ve státě stavovském. Proto mnohá z politických práv komitátů zanikla nebo byla obmezena, ale i to, co z toho zbylo, dodává komitátnímu zřízení zvláštního rázu, jakého jinde neshledati.

Valné kongregaci sice již nepřísluší vysílati poslance do říšského sněmu (do stavovské tabule), jako před r. 1848; ve sněmovně poslanců jsou zástupci obyvatelstvem přímo volení. Kongregace také již nemůže pro poslanecké volby sama stanoviti volební okresy, jako to činila r. 1843; tyto jsou dnes stanoveny zákonem. Avšak podnes zbylo jí voliti t. zv. *ústřední výbor*, jenž pod předsedáním místožupanovým sestavuje a opravuje voličské seznamy, a řídí volby poslanců do říšského sněmu. Všechny volební okresy komitátu mají v tomto ústředním výboru býti zastoupeny; z něho tvoří se potřebné konskripční komise k sestavení voličských listin, on také rozhoduje o reklamacích, s výhradou odvolání ke zvláštnímu senátu král. kurie. Volby samy řídí skrutinující komise pod ustanovenými předsedy. O platnosti voleb rozhoduje sama sněmovna.

Vedle vlivu na sněmovní volby ponecháno komitátům starobylé právo *rokovati* vůbec o veřejných a zemských záležitostech (někdejší dávání instrukcí poslancům přirozeně odpadlo). Municipální výbory mohou své náhledy vyjadřovati, navzájem si je sdíleti, též oznamovati vládě nebo předstávkou jí je podávati, jakož také přímo zasílati je jako petice oběma sněmovnám říšského sněmu.

Nad to ještě dále přiznáno těmto poradným místním parlamentům právo, aby proti vládním nařízením, která považují za protizákonná nebo místně nevhodná, podávaly vládě písemné *repraesentace*. Z pravidla mohou tak činiti před vykonáním těchto nařízení, tedy zadržeti vykonání, neboť toto je dosud v rukou municipálních orgánů. A jelikož municipální výbor schází se pouze občasné, také místožupan smí činiti předstávku proti vládním nařízením; po případě na rychlo svolává se mimořádná valná schůze k neodkladnému projednání věci. Toliko při nařízeních svolávající dovolence a záložníky, a při opatřeních, která za příčinou ohrožení státních zájmů byla výslovně prohlášena za neodkladná, vyloučena je suspensivní moc repraesentací — ta smějí býti předmětem rokování a usnášení municipia teprve po vykonání, když by snad chtěla se hledati pomoc u říšského sněmu.

Jestliže ministr i proti repraesentaci zachová své nařízení v platnosti, přestává odkládací moc předstávky a místožupan jest povinen provésti nařízení hned a naprosto; municipální výbor může pak jen dodatečně obrátiti se k říšskému sněmu. Nicméně v jednom případě repraesentace podržuje význam platné protestace; za příkladem předpisu z r. 1790 municipium je zákonem zmocněno, vládě zhola odepřítí poslušnost — při nařízeních, jež by se týkala vybírání berní neb odvodu rekrutů, které říšský sněm dosud nepovolil (pouze přípravné práce mají se konati).

Jakkoli právo repraesentace má své dobré meze, přece mohlo by někdy vésti k místní anarchii; proto uherský stát musil si opatřiti konečně mimořádné prostředky, kterými by si zjednal nutnou poslušnost. Když by totiž municipium nebo místožupan porušili nebo nesplnili své povinnosti naproti některému vládnímu nařízení, ministerstvo může vrchního župana zvláště zmocniti, aby sám bezprostředně disponoval municipálními úředníky a orgány; kdyby byli neposlušni nebo vzpurní, může proti nim zavésti disciplinární vyšetřování, suspendovati je, neb i docela propustiti a jiné úředníky definitivně (až do příští restaurace) substituovati — municipium pak není oprávněno úředníky pro poslušnost v takovém případě pohaněti k odpovědnosti. Výminečná moc vrchního župana přestává ovšem hned vykonáním neprovedeného vládního nařízení; municipiu zbývá pak pouze možnost, stěžovati si u poslanecké sněmovny. Právě mimořádné prostředky jsou dokladem, že repraesentační právo má svou váhu; ale sotva kdo chtěl by jinde napodobiti tyto uherské zvláštnosti. Politický ráz, politická práva komitátů rozhodně neprospívají péči o vlastní úkoly správní; ale v Uhrách je to historické dědictví.

### 3. Správa státní.

Také v oboru *státní správy* municipia požívají značných práv. Až dosud platila všeobecná zásada, že náleží municipiím, aby ve svém území vlastními orgány „prostředkovaly veřejnou státní správu“, a to sice přímo pod ministry. Z toho plynula, jak jsme seznali, moc organisační, i s rozsáhlým právem dohledu a kontroly nad úřednictvem; municipální výbory nařizují také disciplinární vyšetřování, po případě úředníky suspendují. Vůbec místožupané i správní výbory mají povinnost podávati valným schůzím pravidelné zprávy o celém chodu správy, čímž také rokovací a

repraesentační právo dochází větší platnosti; avšak municipální výbory přímo netvoří řádné politické instance.

Orgány, které ve státní správě jsou dispositivními úřady (v první resp. v druhé stolici), t. j. okresní služni a místožupan, vedou správu jménem municipia a pod jeho znakem a pečeti — avšak stížnosti z jejich opatření šly zprvu přímo k ministrům. Od r. 1876 připadá vrchní vedení správy *správnímu výboru* municipia, a ten také některé záležitosti rozhoduje ve vyšší stolici, a sice v záležitostech stran nebo tam, kde to zákonem dopuštěno (z pravidla když jde o rozhodnutí místožupana v instanci první, neb o nesouhlasné rozhodnutí ve druhé). Z pravidla pak nepřipouští se další odvolání stran ze souhlasného rozhodnutí správního výboru ve druhé stolici nebo z rozhodnutí ve stolici třetí; toliko úředníčtí členové správního výboru, jak již uvedeno, mohou žádati, aby usnesení kollegia byla ještě předložena příslušnému ministru, a vrchní župan může předkládati ministrovi k revisi též rozhodnutí druhoinstanční.

Jistá změna v těchto poměrech nastává dle čl. 26. z r. 1896 zavedením král. správního soudu, jenž začátkem letošního roku (1897) vstoupil v život. Tuť proti některým usnesením správního výboru jde stížnost ke správnímu soudu. Zavedení takovéto kontroly právní (v některých případech místo správního rozhodování ministrů) jest rozhodným pokrokem a jen ku prospěchu instituce, celkem samo-správné, jakou je správní výbor, a které ve státní správě tak důležitý úkol připadá.

Příslušíť jemu jednak vůbec vrchní řízení a kontrola správy, tak že chefové správních odvětví podávají jemu zprávy o svých oborech, aby při závadách a nesnázích, jež se vyskytly, učinil o nich potřebná opatření, nebo dal jednotlivým orgánům instrukce a příkazy, též aby vyřídil otázky sporné mezi rozličnými orgány, a rozdělil záležitosti, v nichž několik orgánů musí spolupůsobiti. Také materiálně zákon z r. 1876 neopomenul ihned vytknouti některé agendy či úkoly správního výboru v berní správě, při veřejných stavbách (silničních, vodních i železničních), v záležitostech poštovních a telegrafních, ve vojenství, vězenství a obecném školství; mimo to odkazoval na zákony ve věcech sirotčích a zdravotních. Od r. 1876 celá řada novějších zákonů podrobně rozvinula obor působnosti správního výboru, tak zejména zákon živnostenský, vodní a lesní, o službě policejní a j. Zákony z r. 1886 pak upravily též jeho působnost v záležitostech municipálních a obecních; v posledních rozhoduje předkem ve 2. stolici o zále-

žitostech stran, o nálezech verifikačních komisí obecních, v otázkách příslušnictví a j. Celá působnost správního výboru není nikde soustavně vypsána; poněkud podává o ní přehled čl. 26. z r. 1896, ale jen pokud právě uvádí případy, ve kterých lze dovolati se král. správního soudu, a to sice v záležitostech obecních i municipálních, zdravotních, v oboru kultu a vyučování, v záležitostech vodního práva, silnic a mýt, železnic, v záležitostech lesních, honebních a ryboloveckých, ve sporných záležitostech mezi zaměstnavateli a čeledí nebo hospodářskými dělníky a nádeníky, jakož i v záležitostech berních a poplatkových.

Všecku tuto působnost nelze nám blíže líčiti. Jenom pro příklad uvedme úkoly správního výboru ve správě vojenské a berní, na něž u nás samosprávné živly vlivu nemají. Správní výbor vyřizuje v mezích stávajících předpisů žádosti za propuštění z vojska a zemské obrany dle § 40. c) branného zákona, jakož i žádosti za odpuštění na dovolenou a za výjimečné povolení k sňatku. Širší je působnost ve věcech berních. Zákonem z r. 1876 bylo správnímu výboru podřízeno vyměřování, vybírání, správa i vymáhání přímých berní, mimo to i vymáhání nepřímých daní, poplatků a jiných požadavků, ovšem v mezích zákona o berní správě. Tento zákon byl měněn naposled r. 1889, kdy na místě berního inspektora byly zavedeny finanční direkce, jimž připadla i správa nepřímých berní; i těmto jest působiti za spolupůsobení a pod kontrolou správních výborů; finanční direktori jsou ovšem členy ex officio jejich. Některé berně přímé vyměřují orgány obecní se schválením finanční direkce; tu správní výbor vyřizuje reklamace; tak jest při dani pozemkové, domovní, výdělkové I. a II. třídy, při přírážce všeobecné daně z příjmu a při dani ze zbraní. Jiné berně vyměřuje sama finanční direkce, a i tu připouští se odvolání ke správnímu výboru; tak jest při dani výdělkové IV. třídy, při dani z jistin úročních a z důchodů, při vojenských taxách.\*) Vůbec jsou zákonem stanoveny případy, ve kterých lze odvolati se od fin. direkce ke správnímu výboru, nebo k fin. ministru, nebo k fin. správnímu soudu, jakož i ve kterých z usnesení správního výboru lze se odvolati k fin. ministru nebo k fin. správnímu soudu; tento však letošním rokem přidělen jest králov. správnímu soudu jako

\*) Správní výbor nemá vlivu při daních, které na základě návrhů finanční direkce ustanovují zvláštní komise vyměřovací; pak rozhoduje o nich dále komise reklamační a konečně správní soud.

jeho finanční sekce. Ostatně správnímu výboru přísluší rozhodovati též reklamace proti individuálnímu předepsání berní, resp. přírážek obecních a municipálních (od r. 1883 nečiní to plenum, nýbrž reklamační komise ze středu kollegia).

#### IV. Příští reforma. Přirovnání našich poměrů se stanoviska reformy.

Komitátní správu, jak jsme ji vylíčili, očekává nyní veliká reforma, *postátění municipálního úřednictva*. V březnu 1891 min. předseda hrabě Szapáry předložil říšskému sněmu obšírnou osnovu v tom směru (o 181 §§), a jakkoliv oposici podařilo se přivesti ji k pádu, přece dne 8. srpna t. r. aspoň hlavní zásada reformy byla ve třetím čtení přijata. Je tedy od r. 1891 uzákoněna *zásada*, že „správa v komitátech tvoří úkol státní“, a že stát plní tento úkol „jmenovanými státními orgány“ z části samostatně, z části „za spolupůsobení živlův autonomních“. Zásada ta podnes není provedena; letos (1897) min. předseda hr. Bánffy zase slibuje sněmu podati podrobné osnovy o správní reformě, jakmile jen vyrovnání rakousko-uherské bude provedeno.

Význam reformy, která po léta se připravuje, jest ovšem podstatný, ale přece (soudíc dle osnovy z r. 1891) je menší, než na prvý pohled se zdá. Jest to sice zásadní obrat, že ne již komitáty, nýbrž stát obstaráváti má politickou správu; avšak s volbou úřednictva ještě nikterak nepadne samospráva vůbec. Národní odpovědná vláda centralistickým postátněním úřednictva konsoliduje exekutivu ve svých rukou, ale kontrola a značný podíl ve státní správě zůstane municipiím i nadále. Municipální magistrát i s občasnou restaurací vezme za své; členové jeho budou přijati za prozatímné úředníky státní, a osud jejich bude polehčen a zabezpečen liberálně vyměřenými předpisy přechodnými; avšak napotom (jako v Chorvatsku) nebude jiných úředníků, než státem jmenovaných (také obecní notáři budou státními úředníky); přestane všeliký dualismus úřednictva. I v oboru vlastních vnitřních záležitostí budou municipia odkázána na službu orgánů státních. Z druhé strany municipální výbor teprve nyní dosáhnouti má větší samostatnosti v usnášení se o záležitostech místního zájmu, aby nebylo tou měrou vydáno zasahání vrchního župana a ministrů. Také v oboru státní správy podrží přímo jistou kontrolu; bude

dostávají zprávy a vysvětlení o chodu správy, i bude míti moc, imperativně poukázati správní výbor, aby některé záležitosti zkoumal a přiměřená opatření učinil; repraesentace municipálního výboru však — vyjmouc vlastní obor působnosti — mají pozbyti suspensivní moci. Důležitější však bude účastenství, které municipium bude ve státní správě vykonávati nepřímou prostředkem správního výboru (resp. jeho sekcí), správního soudu nebo zvláštních komisí, v nichž bude zastoupeno.

Především instituce *správního výboru* v Uhrách osvědčila se a působnost jeho rozvinuta celou řadou správních zákonů, tak že nelze jej rušiti. Zeměpanský organismus bude tedy i napotomně obmezován nejen poradnou, ale i dispositivní působností kollegia se členy občanskými, samosprávnými. A pokud tito členové budou ve správním výboru míti převahu nad úřednickými zeměpanskými členy (jak to hr. Szapáry r. 1891 musil připustiti), potud správní výbor bude se jeviti podstatným obmezením připravovaného postátění, potud příští reforma bude v tom ohledu spíše postátěním úřednictva, než postátěním správy samé. V důležitých záležitostech správních, které se hodí ke kollegiálnímu vyřizování nebo jsou spornými, zůstane ještě vliv samosprávný, jakého u nás postrádáme.

Ostatně správní reforma dle osnovy z r. 1891 kladla si také za zvláštní úkol, položití zřízení okresní na širší základy, rozmnožití počet okresního úřednictva ročním nákladem 1 milionu zlatých a zároveň připustiti fakultativní tvoření okresních rad. O zavedení rad měl dle místních poměrů po slyšení komitátu rozhodnouti ministr vnitra; rady samy pak měly býti voleny výborem municipálním (podobně jako v Prusku provinciální výbor volí několik členů rady okresní), a především býti povolány k dohledu k úřadům okresním a obecním, jakož i k péči o národohospodářské, kulturní a humanitní zájmy svého okresu, k čemuž by se jim mohla přenechati část komitátní přírážky, nebo vypsati zvláště jistá přírážka pro dotyčný okres. Tím způsobem měly se zjednatí základy pro další vývoj samosprávy okresní uvnitř komitátního zřízení. —

Když mluvíme o reformách, *přirovnejmež* na konec naše poměry k uherským. Ponecháme stranou rozdíly a zvláštnosti, které kromě Uher zaváděti a napodobiti se nedají a nebudou. Ale podstatným měřítkem může nám býti zásada v Uhrách platná, že státním občanům a samosprávným jich svazkům přísluší vliv v širokém oboru státní správy, a sice prostředkem správních výborů, kterých sice účastní se orgány státní čili zeměpanské, kde však

většina náleží živlu občanskému a samosprávnému. Něco podobného právě se nám úplně nedostává, ačkoli účastenství občanstva ve vlastní státní správě jest důležitým postulátem novověké ústavnosti.

Abychom dosáhli podobného účastenství a v tom přiblížili se druhé polovici říše, toho první podmínkou a přípravou bylo by zavésti přiměřený souhlas mezi teritoriem samosprávných svazků a politických státních instancí. Naše okresní zastupitelstva, podobně i štyrská, byla zařízena dle soudních okresů, nikoli dle politických hejtmanství. To ukazuje se býti nelogické a nevhodné; pokud správa státní a naše samospráva nebudou míti tytéž obvody, potud potrvá rozloučení či dualismus jejich, potud nedojde k účastenství našich samosprávných svazků ve státní (politické) správě. Zajisté jen vystříhati jest poslance moravské toho, aby se nedomáhali zavedení zastupitelstev pro okresy soudní. Lépe již opatřena je možná souvislost veškeré správy v Haliči, kde okresní zastupitelstva jsou zařízena podle politických hejtmanství.

Dvojí cesta může u nás vésti ke zjednání nutného souhlasu samosprávných a politických okresů, a tudíž dále k utvoření smíšených správních výborů, jaké jsou v Uhrách a v Prusku. Budto politické úřady zavedou se v každém soudním okrese, kde je zastupitelstvo — aneb musí se utvořiti nové, větší samosprávné svazky; a při tom zase lze řídit se budto dle okresních hejtmanství, anebo dle obvodů ještě větších, jako jsou v Uhrách, totiž dle krajů, kdež by pak ovšem musily zavésti se také politické úřady krajské.

První alternativa na základě soudních okresů byla by snadnější, ale nepokládáme ji za vhodnou. Naše soudní okresy jsou malé; finanční jejich síla je pro mnohé národohospodářské a kulturní potřeby nedostatečnou; intelligence jednotlivých okresů nestačila by utvořiti kollegium, jemuž by se (s příbráním zeměpanských úředníků) mohlo bezpečně svěřiti vyřizování četnějších záležitostí státní správy. Přednost tedy dáváme alternativě druhé, utvoření větších samosprávných svazků a tu po příkladu Uher a dle historických tradic možno kloniti se k požadování zastupitelstev a úřadů krajských. Ovšem že provedení z nejedné příčiny není věcí snadnou.

Především dlužno uvážiti, že naše okresní zastupitelstva existují již na čtvrté desetiletí. Kdyby šlo o to, sloučiti je ve vyšší svazek, bylo by to spojeno s obtížemi, jelikož mají své právní poměry, zejména rozličné dluhy, také nynější úředníci jejich hájili by své

existence. Avšak naproti tomu příklad uherské reformy, nastávající tam postátění úředníků municipálních, ukazuje, že osobní otázky v pravdě nemohou překaziti nápravu, kterou veřejné zájmy nutně požadují. Však i u nás byla by žádoucí reforma ve příčině samosprávného úřednictva okresního, a nevadilo by, když by se stalo úřednictvem krajským nebo zemským, aneb i kdyby bylo postátěno, jako se stane v Uhrách s úředníky municipálními. Jednak dosáhlo by se nutně odborné kvalifikace a úřední disciplíny, jednak i postavení a postup úředníků těch mohly by se lépe zajistiti, na rovni se státními úředníky; vzhledem k osobám již sloužícím dala by se jako v Uhrách dosti liberálně vyměřiti některá ustanovení přechodná, ačkoli by někde bylo snad nutno raději přinésti obět na výslužné neb odbytné sil skutečně nevhodných. Samospráva zůstává možná i ve případě postátění tohoto úřednictva, tedy při odstranění dualismu úředníků státních a samosprávných, jak právě Uhry budou toho dokladem. Dle toho i u nás zastupitelstva mohla by samostatně se usnášeti ve svých vlastních, vnitřních záležitostech; a smíšený (většinou samosprávný) správní výbor mohl by míti značný vliv ve správě státní; také státní správní orgány spolu by podléhaly jisté kontrole živlů samosprávných.

Z utvoření větších obvodů, zvláště krajů, plynuly by také jisté nesnáze ve příčině organizace politických úřadů. V uherských komitátech jsou vlastně dvě instance, okresní služní a místožupané, při čemž okresy netvoří samosprávných svazků, jen komitáty (dojde-li k zavedení okresních rad, budou to asi sbory poradné, které jen z mandátu komitátní obce pečovati budou o zájmy svých okresů). Podobně mohlo by býti též u nás; nebo případně mohly by se ponechati nynější instituce okresní, a vedle nich, resp. nad nimi utvořiti zastupitelstva a úřady krajské, a tak aspoň v této instanci (jako v komitátech) provésti spojení obojí správy prostředkem správních výborů. Aspoň by nebylo vhodno odstraniti politické úřady okresní a zavésti pouze krajské. Nicméně způsobem tím povstal by přebytek úřadů: instance okresní, krajská, zemská a říšská. A tu by sice autonomisté nebo federalisté mohli vítati možnost, že by instance říšská nemusila zasahovati, než kde by to kázala potřeba obecné jednotnosti. Avšak z druhé strany mohly by při tom přicházeti do sázky historicko-politické individuality našich zemí, když by vítězil směr centralistický. Mohly by se takovou organizací politické správy vzbuditi snahy, aby politické úřady zemské poněmhu odstraněny byly jako rozhodující instance,

aby se jim ponechal pouze dohled a kontrola, a naproti tomu aby se zavedl instanční postup od krajských úřadů přímo k ministerstvu. Tak tomu je právě při uherských komitátech, takové bylo též u nás stanovisko ministra hraběte Stadionu z r. 1849.

V Uhrách ovšem není „korunních zemí“ jako u nás; i Sedmihradsko bylo s Uhry právně sjednoceno, tak že Uhry dělí se pouze na municipia a tyto na okresy. Je to rozdělení tak jednoduché jako soustava departementální; z municipií, které se rovnají našim krajům, jde odvolání k ministerstvu, pro země není tu místa. Rovněž tak hr. Stadion (resp. Bach po něm) r. 1849 zavedl u nás t. zv. krajské vlády (Kreisregierungen), s praesidenty v čele, kteří mě i hodnost ministerských radů; byly to druhé instance nad okresními hejtmanstvími, a třetí instancí bylo ministerstvo, tak že zemskému místodržiteli příslušel pouze dohled a přehled. Země menší nedělily se na kraje, nýbrž stavěly se jim po bok; místodržící byl tu zároveň praesidentem krajským. Soustava chtěla vyhnouti se nepraktickému, nestejnému dělení na veliké a malé země, jakož i nesprávnému jich kladení sobě na roven; avšak při tom větší země zbavovala historické administrativní jednoty, decentralisovala je v zájmu větší jednoty říšské, jednotejného říšského centralismu. A tento departementální, centralistický směr mohl se tehdež dovolávati z části náhledů konstitučního výboru Kroměřížského, jehož německá většina hledala ve zřízení krajském aspoň prostředek k oslabení zemí a posílení moci říšských.

Ostatně záměry hraběte Stadionu nedaly by se dnes po desítiletích ústavního vývoje tak snadně obnoviti, a při zavedení krajského zřízení musilo by se bezpečně sáhnouti k podobě autonomističtější. Také by nebylo potřebí napodobiti soustavu komitátů v této polovici říše bez ohledu na stávající zde země. Nicméně příklad Uher v každém případě ukazuje, že jistě mohlo by se pro země žádati aspoň tolik, kolik v Uhrách dopřává se komitátům; že by tudíž některé správní záležitosti mohly v zemské instanci býti vyřizovány konečně (jako ve správních výborech komitátů), kdežto v jiných dopouštěla by se čtvrtá, říšská instance (jak i v Uhrách někdy tomu jest, když rozhodují služní, místožupan, správní výbor a konečně ministr). Ovšem že by zemské instance u nás mohly některé agendy přenechati instancím krajským, a za to nabyti zase některé působnosti jménem a na místě ministerstev, jichž veliké úřední břímě by se zmírnilo (však i v Uhrách vrchní župané jednají jednotlivě z delegované moci ministerské).

Konečně nehledě k těmto pochybnostem zamlouvají se nám kraje rozhodně z hlediska vlastního vnitřního oboru samosprávných svazků. Krajská zastupitelstva byla by celky mohoucnějšími jak co do finanční síly, tak i co do intelligence, a mohla by zdárně sloužiti hospodářskému i kulturnímu rozvoji. Kraje hověly by lépe přirozeným poměrům teritoriálním, nežli malé, namnoze mechanicky tvořené soudní okresy. V národním ohledu mohly by býti předmětem jistého vyrovnání s Němci, kteří by ve svých německých krajích stali se většími přívrženci samosprávy a mohli se z nouze smířiti s existencí království Českého. Sněm zemský mohl by býti zbaven části svých administrativních úkolů, které stále rostou a jej přetěžují, i nabyl by více času k důležitým úkolům zákonodárným, k povznesení a šíření zemské legislativy. Jistá decentralisace ve prospěch krajů byla by jistě možna bez poškození země, bez pracování pro centralismus říšský. A za to by kraje byly dosti způsobilé k utvoření správních výborů, které by za účastenství zeměpanských orgánů jako v Uhrách nebo v Prusku mohly vykonávati vliv na záležitosti správy státní, pokudkoli hodí se k vyřizování kollegiálnímu a k účastenství živlu občanského a samosprávného. A to právě bylo by podstatnou žádoucí reformou.

Utvoření zastupitelstev dle politických hejtmanství nebo dle krajů je v moci zákonodárství zemského, ne tak zavedení politických krajských úřadů, nebo smíšených správních výborů krajských neb okresních. Obtíže podobných reform jsou tedy patrný. Ale cíl jejich, účastenství státních občanů a samosprávných jejich svazků ve státní správě, jest tak vysokým, že vyžaduje vážného uvažování a vynasazení, aby toho, čeho druhá polovice říše skutečně požívá, dostalo se také nám.