

KNIHOVNA PRÁVNICKÉ FAKULTY

33-F-86 b



REDIGUJE PROF. DR. RICHARD HORNA.

SVAZEK 4.

VÝVOJ ORGANISACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V REPUBLICE ČESKOSLOVENSKÉ.

NAPSAL PROF. DR. KAREL LAŠTOVKA.



33

Knihovna univ. prof.
Dr. KARLA LAŠTOVKY

**SBÍRKA PŘEDNÁŠEK A ROZPRAV EXTENSE
UNIVERSITY KOMENSKÉHO V BRATISLAVĚ**

REDIGUJE PROF. DR. RICHARD HORNA.

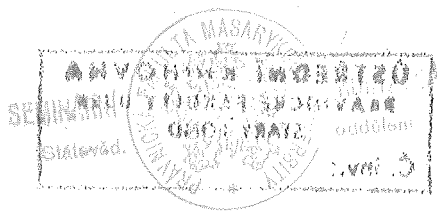
SWAZEK 4.

86 b
33-F-379

**Vývoj organizace veřejné správy
v republice československé.**



NAPSAL PROF. DR. KAREL LAŠTOVKA.



V BRATISLAVĚ 1925.

NÁKLADEM »ACADEMIE«, NAKLADATELSTVÍ V BRATISLAVĚ.

Tiskem Slovenské Grafie, úč. spol. v Bratislavě.

077



Veřejná správa jest činnost státu a veřejných korporací i ústavů v něm, směřující k uskutečnění úkolů státních, jež není ani činností zákonodárnou ani soudnictvím, a jež se provádí podle právního řádu v státě platného. Činností zákonodárnou rozumíme stanovení právních norem zákonodárnými sbory, činností soudní rozumíme činnost řádných a mimořádných soudů čelící k řešení soukromoprávních věcí a stíhání určitých trestních činů. Činnost veřejné správy jest velmi bohatá a rozmanitá a stále vzrůstá tím, jak stát a samosprávné útvary veřejné v něm na sebe berou nové úkoly. Věda snaží se v masse přerůzných činností těch rozlišiti několik skupin. Obyčejně se liší jednak činnost **policejní**, směřující k tomu, aby škody a újmy hrozící veškerenstvu byly vrchnostenskou mocí odvráceny, nebo nastaly-li, potlačeny, jednak **činnost pečovatelská**, přímo blahobytu občanstva napomáhající a **činnost finanční**, opatřující nutné prostředky finanční k obstarávání úkolů státních.

Veřejná správa jest nesporně nejdůležitější funkcí státní; ona se dotýká obyvatelstva státního co nejúžeji a co nejčastěji a jest přímo nezbytnou podmínkou trvání státu.

Jest proto přirozeno, že každý stát správě své a jejímu vybudování věnuje plnou pozornost.

V moderním státě veřejnou správu vykonává stát jednak přímo skrze zaměstnance státní, jednak skrze různé samosprávné svazy občanstva, totiž korporace **místní** samosprávy (obce, okresy, župy, země) a korporace **odborné** samosprávy. Tyto samosprávné svazy ovšem správu jim příkázanou provádějí zase buď skrze volené činovníky (funkcionáře), buď skrze úřednictvo. Souhrn všech těchto úřadů

Koupi od	<i>M. Kestrová</i>
Darem od	<i>M. Kestrová</i>
v	za Kčs
Inv. čis:	<i>36.077</i>
Sign:	

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP
STARÝ FOND
Č. inv.: *020657*

pověřených vedením správy veřejné tvoří **organizaci správy veřejné** toho kterého státu.

Vhodná, účelná organizace správy veřejné jest důležitým předpokladem dobré správy a proto i náš stát československý, jakmile vznikl, musil si svoji organizaci veřejné správy vytvořiti.

Náš stát vznikl 28./X. 1918 tím, že Národní výbor prohlásil jménem československého národa samostatný stát československý a v něm sebe za orgán jednomyslné vůle národní a za vykonavatele státní svrchovanosti. Každý stát musí míti dle panující theorie 3 prvky (elementy) státu, t. j. státní území, státní lid a nejvyšší moc státní. Nejvyšší moc státní měl v našem státě Národní Výbor a on byl zprvu také jediným orgánem státním v celém území státním, ovšem orgánem s nejvyšší mocí, jehož úkolem bylo dáti státu nový československý právní řád a prováděti všechnu činnost státní. Právní řád rakouský resp. uherský v novém státě neplatil a ovšem ani úřady rakouské a uherské, poněvadž byly úřady a orgány jiného státu, v našem státě neměly moci. Ale bylo samozřejmo, že Národní výbor nemohl najednou vydati onu massu nových předpisů, kterými by všechny přesložitě poměry životní v našem státě byly upraveny a že také nemohl všechny státní funkce **sám** obstarávat. K tomu ani jeho fysické síly vůbec nemohly stačiti. Proto Národní výbor prvním zákonem ze dne 28./X. 1918 čís. 11. Sb. z. a n. prohlásil, „že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“, ponechal tedy v platnosti dosavadní právní řád (rakouský v zemích historických platný a uherský na Slovensku a v Podk. Rusi platný) se samozřejmou výminkou těch ustanovení, jež přímo se přičila novému státu, ale jako **svůj** vlastní československý řád.

Zbývala otázka, kdo má tento právní řád prováděti. Tu šlo o stanovení orgánů soudních a správních. Pokud jde o veřejnou správu, Národní výbor tu postupoval, jak za daných poměrů bylo možno, — v etappách. Napřed postaral se o správu v nižších instancích a teprve, když ta byla zabezpečena, postaral se o správu nejvyšší.

1. **Správa v nižších instancích** byla zajištěna tak, že Národní výbor prvním zákonem ze dne 28./X. 1918 čís. 11 ponechal v platnosti všechny úřady samosprávné, státní a župní, zemské, okresní a obecní, uložil jim jednati a úřadovati dle dosavadních platných zákonů a nařízení, ale podřídil je své svrchovanosti. To platilo, jak ze slova „župní“ patrně, i pro země historické i pro Slovensko a Podkarpatskou Rus.

2. Další etappou v organizaci správy veřejné bylo zřízení **ústřední správy**, to jest zřízení nejvyšších úřadů státních, ministerstev, což se stalo zákonem ze dne 2./XI. 1918 číslo 2.

Těmito dvěma zákony byla organizace veřejné správy u nás pro prvou dobu dobudována a správa tedy zabezpečena. Národnímú výboru zůstala vyhrazena moc zákonodárná a ze správy ta činnost, jež dříve příslušela zeměpánovi t. j. císaři rakouskému a králi uherskému.

3. Ale i tu nastala změna prozatímní ústavou ze dne 14. XI. 1918 čís. 37. Sb. z. a n., kterou byla zřízena **vláda** t. j. sbor ministrův jako nejvyšší orgán moci výkonné a nařizovací.

V jednotlivostech lze ještě na vysvětlení podotknouti toto:

Ad 1. V nižší správě byla — jak uvedeno — ponechána i v zemích historických i v území dříve uherském dosavadní organizace správní.

Organizace obou těchto částí našeho státu se diametrálně od sebe lišila. V zemích českých veškerá veřejná správa byla důsledkem centralisace a absolutismu zásadně v rukou státních úřadů a jen výmínečně byly některé agendy svěřeny samosprávným svazům teritoriálním i odborovým; naproti tomu v zemích uherských obráceně byla veškerá správa zásadně v rukách samosprávných svazů t. j. municipií (jednak městských, jednak komitátů) a jen výmínečně v rukou **státních** orgánů (král. státních úřadů, vrchního župana) resp. v rukou smíšeného orgánu (správního výboru).

Organizace správy se v obou částech zakládala na předpisech, jež byly vydány po roku 1848, kdy patrimoniální správa byla zrušena, státem převzata a pro ni nové orgány

státní zřízeny a pak roku 1867, kdy ústřední absolutistický stát se zhroutil a mocnářství rozděleno na 2 státy, Rakousko a Uhersko.

V Rakousku největší část vnitřní správy obstarávaly úřady politické nově organisované r. 1868, totiž v prvé stolici okresní správy politické (okresní hejtmanství a magistráty statutárních měst) a zemské správy politické (v Čechách a na Moravě místodržitelství, ve Slezsku zemská vláda). Úřady politické jsou **všeobecné** (povšechné) orgány správy veřejné, to jest ony obstarávají všechnu správu, pokud není zvláštními předpisy svěřena výslovně úřadům jiným, jednak státním, jednak samosprávným. Státních úřadů (mimo politické) nebylo mnoho a byly zřízeny jen tam, kde toho odbornost agendy zvláště vyžadovala; sem patřily úřady školní (okresní a zemská školní rada pro věci škol národních, ústavů učitelských a středních), úřady horní a zejména úřady finanční nově organisované po r. 1848 a to v prvé instanci odděleně pro přímé daně spojené se správnou politickou a pro ostatní důchodky; v druhé instanci bylo tu společným orgánem zemské finanční ředitelství pro jednotlivé země. Všechny úřady státní byly podřízeny ministerstvům ve Vídni, kteráž měla proti nižším úřadům a úřednictvu v nich vliv velmi rozsáhlý a byla v nejčetnějších případech třetí instancí. Koncentrace správy u málo úřadů a centralisace správy ve Vídni byla provedena v Rakousku dosti důkladně a možno říci, že ona měla největší zásluhu na tom, že stát vnitřními spory úplně prohnulý se tak dlouho udržoval.

Samosprávné svazy neměly v Rakousku větší působnosti a neměly užšího kontaktu se správou státní. **Z teritoriálních** korporací tu byly, nehledíme-li k obcím, země (česká, moravská a slezská), dále okresy zastupitelské v Čechách a okresy silniční na Moravě a ve Slezsku. Působnost jich byla více rázu hospodářského a teprve časem okresy v Čechách a jednotlivé země domáhaly se větší působnosti setkávající se však tu jednak s nedostatkem finančních prostředků jednak se zavilým odporem vídeňských kruhů centralisačních a obávajících se hospodářského a politického rozmachu živlu českého. Tak zv. **odborová** samospráva

byla pak buď rázu stavovského aneb obmezena na určité správní úkoly na př. v pojištění dělnickém a neměla většího významu.

Naproti tomu **v zemích uherských** oživila dávná samospráva municipální roku 1860 v plném rozsahu. Ona byla pokládána vždy za jakési poslední útočiště proti absolutismu a centralismu vídeňskému pro ten případ, kdyby ostatní pilíře ústavnosti, totiž král a sněm selhaly a nebylo divu, že r. 1860 byla organisace rakouská celkem dočasně zrušena a stará municipální správa obnovena, jakkoli již od r. 1848 proti ní z hlediska řádné správy byly námitky velmi závažné.

Municipální samospráva obstarávala, nehledíme-li k financím, všechnu státní správu a to jednak volenými orgány (municipálním výborem), jednak voleným úřednictvem. Ministerstva svých státních úřadů neměla a byla vlastně odkázána na milost a nemilost komitátních orgánů, jež mnohdy provozovaly passivní resistenci a tak cílevědomou moderní správu, zodpovědné parlamentní vládě podřízenou, chrožovaly neb aspoň silně znesnadňovaly.

Na snadě byla myšlenka, aby správa komitátní byla postátněna tím, že by úřednictvo komitátní bylo postátněno a stalo se tak výlučně na státu závislým. Poněvadž však na to nebylo zprvu pomyšlení, zjednával si stát vliv na správu komitátní dvojím způsobem; jednak totiž z působnosti komitátní vylučoval četné agendy a zřizoval pro ně samostatné královské státní úřady, na př. různé úřady stavební, a p., jednak zbylou samosprávu municipální podstatně obmezoval. Municipální zřízení čl. XLII: 1871 a čl. XXI: 1886 vydaná a rozsáhlá působnost vrchního župana (král. úředníka) jsou toho dokladem. Sem také náležejí radikální změny, jež Koloman Tisza v obvodech komitátních a co do měst municipálních r. 1876 provedl.

Aby pak byl zjednán stálý kontakt mezi municipiemi a novými státními úřady, byl utvořen r. 1876 (zák. čl. VI.) smíšený orgán kollegiální z župních úředníků, 10 volených zástupců municipií a posléze z chefů král. úřadů v župě složený, tak zv. **správní výbor**, v němž měl fakticky živel

úřednický převahu a který se měl státi počátkem nového vývoje.

Vedle komitátů byly tu ještě **obce** upravené zák. čl. XXII: 1886 trojí kategorie (města s regulovaným magistrátem, velké obce a malé obce), jež však většího významu neměly; rovněž byl nepatrný v celku význam odborových svazů samosprávných (komor a pod.).

Náš stát dosavadní vyličenou organizaci správní i v zemích historických i na Slovensku a v Podkarpatské Rusi podržel; ale volené orgány samosprávných korporací, to jest okresů a zemí, resp. žup a částečně i obcí byly nahrazeny v celém státě správními komisemi, v nichž došly zastoupení i vrstvy dosud vyloučené, zejména dělnictvo a na Slovensku zejména živěl slovenský.

Vedle toho byly funkce vrchního župana a podžupana spojeny v jediné osobě župana. Župani měli k ruce svého tajemníka a župního poradce.

Úřady státní jsou vedeny osobami fyzickými, úředníky státními. Stát československý ponechal ve službě zásadně všechny dosavadní úředníky a zřízence, jen když se podrobili Národnímu výboru. Rovněž na Slovensku byli podle zákona ze dne 10./XII. 1918 čís. 64 Sb. z. a n. o mimořádných přechodních ustanoveních na Slovensku „státní, samosprávní a církevní hodnostáři, úředníci a zaměstnanci bývalého království uherského ponechání prozatímne ve svých úřadech s dosavadními požitky, složí-li slib poslušnosti československé republice a uznal-li zmocněnce vlády, t. j. ministr s plnou mocí, že i jinak jsou se své úkoly“, že tedy vyhovují novým poměrům.

Ovšem někteří úředníci, kteří za války se stali svojí činností protičeskou nebo protislovenskou neoblíbenými ba nemožnými, sami utekli ze svých míst, obávající se hněvu lidu, anebo musili býti na jiná místa přeloženi, nebo dáni do disponibility.

Tak bylo zabezpečeno pro prvou nejhorší dobu funkcionování správy. Na to bylo hned přikročeno k revisi úřednictva a to nejdříve v zemích historických.

Zákonem ze dne 7./II. 1919 čís. 74 Sb. z. a nař. a prováděcím nařízením ze dne 21./III. 1919 čís. 154 Sb. z. a nař.

bylo nařízeno, že všichni státní úředníci a definitivně ustanovení zřízenci bývalého státu rakouského a mocnářství rakousko-uherského, jakož i podniků a fondů těchto států, na př. železnic, pošt, továren státních a pod., pokud byli dne 17. II. 1919 při státních úřadech, podnicích nebo fondech v **zemích historických** (tedy mimo Slovensko) jinou vládou nežli československou ustanoveni, zůstanou jen tehdy i na dále našimi zaměstnanci, přihlásí-li se sami o to a vykonají-li do měsíce předepsaný slib věrnosti republice československé. Ti, kdož se včas nepřihlásili, anebo se přihlásili později, ale nemohli pro svůj průtah uvésti omluvné důvody, anebo kdo včas slibu nesložili, byli pokládáni za to, že se úřadu vzdali a že tím pozbyli všech práv z úřadu plynoucích pro sebe i svoji rodinu tedy zejména nároku na požitky služební. Kdož se přihlásili a slib složili, stali se zaměstnanci naší republiky. Poněvadž však mezi těmito přihlásivšími se byli i někteří, kteří před převratem příslušníky národa československého zbytečně a úmyslně poškozovali (při zásobování, vojenské povinnosti), národ náš tupili a pod., bylo uznáno za přípustné, aby takovéto osoby mohly býti z řad úřednictva státního dodatečně, ale jen do 17./II. 1920 vyloučeny. Ale jest jistě patrným dokladem ducha smířlivosti, který v revolučním Národním Shromáždění vládl, že propouštění to nebylo ponecháno na vůli resp. libovůli úřadů, nýbrž že měly býti podmínky a řízení stanoveny zvláštním **zákonem**, tak, aby se postižený úředník mohl brániti proti bezdůvodnému nařknutí. Zákon ten pak vůbec nebyl vydán a k propouštění z toho důvodu nedošlo.

Na Slovensku a Podk. Rusi došlo k revisi úřednictva teprve v první polovici r. 1920 v souvislosti s přípravami k župnímu zřízení.

Organisace nižší správy šla v **zemích českých** celkem hladce. Úřednictvo v krajinách Čechy obývaných se ihned postavilo do služeb Národního výboru a republiky a v krajinách převahou německých i tamní úřednictvo, vidouc nemožnost nových útvarů jako Sudetenland a Deutschböhmen, se brzy z největší části rovněž do služeb našeho státu přihlásilo a slib věrnosti republice složilo. To mělo dalekosáhlý význam. Nový stát zajistil si tak kádr úřednictva,

kteří obětavě dále vedlo běžnou správu a na něž bylo lze i provádění nových sociálních úkolů složit. Jest jistě trvalou zásluhou našeho úřednictva, že ono v dobách, kdy všechny poměry byly rozvráceny, kdy válkou roztrpčený a uštvaný lid se sám moci a vlády uchopil, trpělivě a nezištně přes všechny tisícové překážky na svých místech úředních vytrvalo, vědouc, že existence nového státu jako státu československého a demokratického bude jen tehdy zajištěna, když správa veřejná bude dobře fungovati. Vedle toho český element úřednický stal se pak stálým zdrojem, z něhož bylo lze vybírati potřebné úřednictvo i pro Slovensko a Podkarpatskou Rus.

Horší poměry byly na **Slovensku**. Úřednictva státního slovenský uvědomělého bylo málo, ježto uvědomělí Slováci neradi vstupovali do státní služby, v níž by byli musili svoje národní přesvědčení zapírat. V úřadech na Slovensku bylo tedy mnoho Maďarů, jazyka slovenského neznalých a leckdy i ostře proti československému národu zaujatých a nad to, tu i tam i Slováci, kteří ze začátku nedůvěřovali novým poměrům a proto netroufali si přihlásiti se ihned k republice. Úřednictvo maďarské, nedemokratické, nemělo pro lid slovenský porozumění, bylo nenáviděno lidem a po převratu službu opustilo, nechtějíc sloužiti novému státu, anebo obávajíc se hněvu utlačovaného lidu. A tak mnohé úřady byly opuštěny a správa řádná znemožněna. Maďaři doufali, že znemožněním řádné správy zavedou na Slovensku anarchii a že budou moci pak opět zemi rozvrácenou obsaditi.

Bohudík se tento záměr nepovedl. Jednak se přihlásili mezi úřednictvo státní mnozí Slováci z kruhů neúřednických, kněží, advokáti a znajíce lid slovenský dovedli jeho potřebám vyhověti; jednak pak bylo na Slovensko jmenováno nebo přikázáno dosti úředníků z českých zemí, kteří majíce rutinu úřednickou a jsouce prodchnuti láskou k věci československé s radostí se úkolu svému věnovali. Byla to doba plná nadšeného idealismu, jež všechno nové úřednictvo české i slovenské pronikala a jenom tomu idealismu dlužno děkovati, že za poměrů svrchovaně nesnadných (nebylo bytů pro úředníky, nebylo pomůcek úředních, zákony v jazyku velké části úřednictva neznámém), mohla

býti správa veřejná na Slovensku zorganizována. Jest litovati, že ony počátky naší správní organisace na Slovensku nebyly od účastníků samých dosud sepsány; nepochybuji o tom, že by tato činnost musila přinésti všude i doma i za hranicemi spravedlivé uznání těm, kdož první správu veřejnou československou na Slovensku i Podkarpatské Rusi zahajovali.

Ad 2. V čas převratu byla v monarchii rakousko-uherské 3 společná ministerstva, totiž věci zahraničních, války a vojenství; vedle toho byla i v Rakousku i v Uhrách tato ministerstva: ministerstvo vnitra, kultu a vyučování, obchodu, orby, spravedlnosti, financí a zemské obrany; mimo to v Rakousku ministerstvo železnic od r. 1896, veřejných prací od r. 1908, sociální péče od r. 1917 a veřejného zdravotnictví od r. 1918, v Uhrách pak ministerstvo a latere a ministerstvo pro Chorvatsko. Rakouských bylo 11, uherských 9; Rakousko mělo tedy, nehledíme-li k 2 uherským ministerstvům posledně jmenovaným a uherskými poměry ústavními oddůvodněným, o 4 obdorná ministerstva více.

Náš stát v zákoně ze dne 2./XI. 1918 čís. 2. převzal v zásadě organisaci rakouskou, zřídil k obstarávání nejvyšší správy státní 12 úřadů, později nazvaných ministerstvy, totiž:

1. pro věci zahraniční,
2. pro správu vnitřní,
3. pro správu finanční,
4. pro správu vyučování a národní osvěty,
5. pro správu spravedlnosti,
6. pro správu průmyslu, obchodu a živnosti,
7. pro správu dopravy,
8. pro správu veřejných prací,
9. pro správu zemědělství,
10. pro národní obranu,
11. pro správu sociální péče,
12. pro správu veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy.

Co se týče **působnosti** těchto ministerstev, byly dosavadní předpisy rakouské i uherské o tom, co kterému ministerstvu náleží, ponechány v platnosti; pochybnosti

ovšem vzcházely vzhledem k tomu, že rakouských ministerstev bylo o 4 více než uherských a že i materiální právo bylo v obou částech státu různé.

Ministerstva byla budována koncem roku 1918 s velkým úsilím a za vydatné součinnosti českých úředníků příšlých z vídeňských ministerstev; byla rozdělena v odbory (sekce) a sekce opět v jednotlivá oddělení (departementy) a při tom byla působnost jednotlivých ministerstev v pochybných případech se schválením vlády přesně vymezena.

Počet ministerstev byl v krátké době potom rozmnožen tím, že byly zřízeny:

a) nařízením Národního výboru ze dne 5./XI. 1918 čís. 20 **úřad pro zásobování lidu** „k správě všech věcí, jež přímo neb nepřímo souvisejí se zásobováním obyvatelstva“; později byl uznáván za ministerstvo pro zásobování,

b) zákonem ze dne 13./XI. 1918 čís. 40 **ministerstvo pro správu pošt, telegrafů a telefonů**, kteréž věci byly vyloučeny z ministerstva obchodu,

c) posléze byl zákonem ze dne 10./XII. 1918 čís. 64 Sb. z. a n. o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku položen základ **k ministerstvu s plnou mocí pro správu Slovenska**. Když totiž náš stát chystal se obsadit Slovensko a tak uskutečnit myšlenku státu **československého**, pro který se obě větve našeho národa prohlásily, byla vydána zákonem čís. 64/1918 řada nejn nutnějších ustanovení o správě Slovenska, na př. o úřednictvu, o branné povinnosti, jazyku úředním, o zcizování nemovitostí, správě jmění státního, o veřejných dávkách a pod. A zároveň byl pověřen jeden ministr (MUDr. Vavro Šrobár, který od 28./X. 1918 již zasedal v Národním Výboru jako zástupce Slováků), aby předpisy ty prováděl. Tomuto ministrovi byla zároveň od vlády udělena „plná moc, aby vydával nařízení a konal vše na udržení pořádku, na konsolidování poměrů a na zabezpečení řádného státního života.“ Tato plná moc, soustředěná v jedněch rukách a obsahem svým velmi široká, byla nutná, ježto Slovensko bylo teprve obsazováno, poměry v něm byly rozdílné od zemí historických a neustálené a bylo třeba v zájmu stát-

ním začasté rychle zakročit, aniž mohlo býti čekáno, až jak vláda v Praze rozhodne. Ministr s plnou mocí vybudoval na Slovensku správu v nižších instancích (v župních a služnovských úřadech) a v Bratislavě, kam bylo brzy jeho sídlo přeloženo, zřídil podle jednotlivých oborů správy tak zvané referáty. Souhrn úředníků, jež byly ministru po ruce v jeho ústředí, tvořil **úřad ministra s plnou mocí**, který pak později byl uznáván za **ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska**. Od ostatních ministerstev se lišilo toto ministerstvo tím, že jeho největší působnost byla rázu podmíněného, to jest závislá na tom, zda a do jaké míry vláda ministerstvu uvedenou plnou moc udělí a ponechá. Vedle toho byly ministerstvu později přikazovány i některé jiné agendy a to buď přímo nebo jako zmocněnci ministerstva vnitra.

Ministerstvo s plnou mocí mělo o rychlé konsolidování poměrů na Slovensku nesporně velikou zásluhu a plná moc ministerstvu udělená byla k tomu dobrým prostředkem. Poměry se brzy uklidnily, takže vlastní agenda ministerstva nyní se obmezuje na běžnou správu, kdežto plná moc zbyla jen jako právní podklad pro mimořádná opatření, kdyby jich vzhledem k sousední irredentě bylo někdy potřeba.

d) Zákonem ze dne 22./VII. 1919 čís. 341 Sb. z. a n. bylo pak zřízeno jako přechodná instituce **ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správy**, jehož působnost unifikáční byla vymezena později nařízením ze dne 29./XII. 1920 čís. 501.

Ad 3) **Vláda** skládala se od prozatímní ústavy ze dne 13./XI. 1918 čís. 37 (později změněné za účelem rozmnožení práv presidenta republiky zákonem ze dne 23./V. 1919 čís. 271) z předsedy vlády a členů vlády, tedy ministrů (zprvu 17); byla sborem, v němž byly projednávány a rozhodovány zejména všechny věci politické povahy, ať jinak náležely do působnosti kteréhokoli ministerstva a dále jmenování úředníků, pokud příslušelo ústředním úřadům, (tedy zpravidla jmenování do VIII. a VII., třídy) nebo bylo vyhrazeno presidentu republiky (od VI. třídy výše). Vedle toho převzala

vláda na místo ministerstev moc nařizovací, t. j. vydávání nařízení.

V těchto bodech tedy byla kompetence ministerstev na prospěch vlády obmezena. Vedle toho vláda podržela i tu působnost, jež dříve jako tak zv. moc vládní náležela zeměpánovi, pokud snad nebyla vyhražena prezidentovi (sr. § 64 ústavní listiny).

Začátkem roku 1919 byla tedy v naší republice organizace veřejné správy provedena. Změny roku 1919 na ní provedené nebyly četné; tak na př. byla v zemích historických správa finanční u přímých daní, jež byla dosud sloučena se správou politickou, osamostatněna, byly utvořeny některé nové úřady, na př. pro péči o invalidy, bylo zřízeno nové přechodní ministerstvo unifikační a pod.

Organizace správní naší republiky právě vylíčená se úzce přimykala k organizaci správní, jež byla včas převrátu v Rakousku a Uhersku. To bylo samozřejmé. Nebylo možno v prvých dobách našeho státu, kdy hospodářské a sociální problémy stát ohrožovaly, kdy obyvatelstvo žilo jako v horečce, pomýšletí na nějaké experimenty správní organizace. Hlavním úkolem bylo, aby správa šla, aby úkoly zásobování a úkoly sociální mohly býti aspoň jakž takž prováděny. Úřednictvo ve všech instancích jak v ministerstvech tak i u nižších stolic bylo novými těmito úkoly přímo přetíženo, ježto Národní Shromáždění vydávalo mnoho nových zákonů a provádění jich vzhledem k tomu, že zákony ty leckde nebyly zrovna přesné, vzbuzovalo pochybnosti. Vedle toho nové organizaci bránily i jiné okolnosti: nouze bytová, nedostatek úřednictva, různost zákonů a pokud jde o Slovensko neznalost jazyka maďarského, v němž byly právní předpisy vydávány. (Jest zajímavé, že zákony uherské, jež měly býti vydávány i v oficiálním překladu slovenském, ani v tomto jazyku ani v jazyku německém od r. 1913 vůbec nebyly vydány; nařízení pak (v Uhách velmi četná) vůbec nikdy nebyla soustavně v jiných jazycích vydávána).

A přece bylo nepochybné, že dosavadní organizace nemůže zůstat, že má svoje vady, jež by časem i státu sa-

mému mohly býti nebezpečny. Hlavní vadou bylo, že veřejná správa nebyla jednotná, že byla jinak upravena v zemích historických a jinak v území dříve uherském a že obojí tato organizace se diametrálně od sebe úpravou lišila. Ale nehledíc k tomu dosavadní organizace správy i rakouské i uherské trpěla sama o sobě vážnými vadami.

Pokud jde o **země české**, tož **politické** správě, t. j. největší části vnitřní správy bylo vytýkána, a to zejména od r. 1904, kdy ministr vnitra Dr. Körber vydal studie o reformě správy, tak zv. dvojí koleje čili **dualismus** ve správě, totiž okolnost, že úkoly veřejné správy nejsou mezi orgány státní správy politické a správy autonomní (obce, okresy, země) řádně rozděleny, že některé úkoly obstarávají orgány obojí kategorie, jiné pak žádný orgán, čímž vznikají četné konflikty kompetenční, tedy dlouhé spory rázu jen formálního o to, kdo má to které opatření provést a že tím správa sama jen trpí. Pověstným byla zejména správa zdravotní. Vedle toho bylo vytýkáno, že státní správa politická byla příliš zcentralisována ve Vídni, že obvody úřední byly nestejněměrné a příliš veliké, aby bylo lze v nich vždy a v čas vyhověti potřebám obyvatelstva kulturně a hospodářsky velmi pokročilého a na veřejnou správu veliké požadavky činícího. Zejména obvody druhé instance (země) byly právem označovány za monstrum, tak na př. jeden obvod správní tvořila země česká o 52.000 km² s obyvatelstvem skoro 7 milionovým, země moravská o 22.000 km² s obyvatelstvem 2 ³/₄ milionů a země slezská o rozloze toliko 5.100 km² s ³/₄ miliony obyvatelstva. Bylo nesporné, že správa v zemi české, kde ročně došlo daleko přes 400.000 podání, nemohla býti nijak zvláště iniciativní.

Proti správě **autonomní** bylo uváděno, že výkonost její jest velmi nestejná (závislá silně na osobnostech), že jest poměrně drahá a někdy (v otázkách národnostních a politických) stranická. V posledních dobách sice země česká i moravská a i okresy v Čechách snažily se na sebe strhnouti nové úkoly na př. elektrisaci, ale činnost jejich nemohla se plně rozvinouti jednak pro nedostatečné prostředky finanční, nedělnost sněmův a zejména i pro odpor Vídně, jež se bála rozvoje zemí českých a jej všemi silami

zadržovala. Vídeň tu také dobře využítkovala toho, že sněmy byly organisovány na principu zájmovém, to jest, že v nich byly zastoupeni jen velkostatkáři, města a místa průmyslová, obchodní komory a venkovské obce, a že tedy široké vrstvy lidu dělnického byly ze zastoupení na sněmích vyloučeny a sněmu tak odcizeny. Když bylo do říšské rady zavedeno všeobecné právo hlasovací, bylo samozřejmo, že zástupci vrstev dosud vyděděných hleděli potřeby své uplatnití právě ve vídeňském parlamentu a u vídeňské vlády, čímž opět význam sněmu a i samosprávy zemské byl oslabován.

Ještě horší byly poměry v **Uhrách**. Municipia na Slovensku byly malé obvody s naprosto nedostatečnými prostředky, jež na větší úkoly nijak nestačily a na vládě peštské byly velmi závisly. Zastaralý volební řád pak působil, že v municipiích rozhodovala maďarská nebo pomadžarská gentry; obyvatelstvo slovenské buď bylo ze zastoupení vůbec vyloučeno aneb odsouzeno k nečinnosti. Maďarský a šlechtický útisk všude panoval.

Snahy o nápravu byly proto i v Rakousku i Uhersku živé. V Rakousku to byly velmi zasloužilé práce komise pro reformu správy r. 1911 zřízené. V Uhrách vláda r. 1891 a 1914 snažila se o reformu správy municipální tím, že ve smyslu všeobecného přesvědčení všech znalců správy chtěla komitátní úřednictvo postátnití a tedy sobě plně podřídit. Snahy o reformu správy nedošly však nikde úspěchu a dosavadní organisace zůstala i za války, za níž ovšem vady správy se ukazovaly ve světle stále ostřejším.

Pokud jde o jiné obory správy veřejné, na př. správu finanční, školní a pod., i tu byly vážné vady, na př. roztržitost a těžkopádnost správy, ale ani tu pokusy reformní neměly úspěchu.

Není proto divu, že v našem státě, který přijal prozatím dosavadní organisaci správy, bylo záhy uvažováno o **reformě veřejné správy** a to i ve vládě i v kruzích úřednických i v širší veřejnosti. Bohužel mnohé podněty vyšlé z veřejnosti byly svojí všeobecností a naivností i heslovitostí a nepropracovaností jen dokladem toho, že nám stát v Rakousku byl vskutku cizím a že naše veřejnost o problémech

úřední organisace a jejich funkcích měla představy velmi zmatené.

Těžisko vší práce reformní leželo tedy jednak v úřednictvu, jednak ve vládě. A v těchto kruzích bylo jasno, že reforma správy nemůže býti prováděna najednou, nýbrž po etapách. Jako první etapa byla určena reforma správy **vnitřní**, ale ne celé, nýbrž jen největší a nejrozsáhlejší její části totiž správy politické a to jen prozatím v nižších instancích. První etapa vztahovala se tedy na správu, kterou obstarávaly politické úřady první a druhé instance, dále okresy a země. Jako další etapy měly následovati reforma správy v instanci nejvyšší tedy reorganisace ministerstev, reorganisace obcí a správy odborné. K organisaci úřední náležely zejména i způsob úřadování vnitřního a vnějšího, t. j. styk se stranami a úprava řízení správního.

Reforma politické správy v nižších instancích byla provedena v tak zv. **zřízení župním**. Návrh byl vypracován v zákonodárné sekci ministerstva vnitra na základě vyjádření četných úřadů a organisací samosprávných a se stálým zřetelem k návrhům, jež byly k reformě správy učiněny v našich zemích a v cizině; byl velmi zevrubně projednán v ústavním výboru (subkomitétu a plénu) a konečně přijat společně s ústavou dne 29./II. 1920. Referentem byl nynější ministr vnitra **M a l y p e t r**, okresní starosta a výborný znatel samosprávy.

Zřízení župní vydané zákonem ze dne 29./II. 1920 čís. 126 Sb. z. a nař. zakládá se na těchto zásadách.

V celém státě má býti správa vnitřní organisována jednostejně, tedy prováděna jednostejnými úřady okresními a župními (princip unifikace). Úřady ty mají pokud možno soustřediti v sobě pro pohodlí občanstva co největší rozsah vnitřní správy (princip koncentrace) a má býti v nich zastoupen jako rozhodující element s rozsáhlou působností i živel občanský všeobecným volebním právem s poměrným zastoupením určovaný (princip demokratisace správy). Zásady tyto byly provedeny in concreto takto:

Jako nejnižší instance správy politické fungují v celém státě **úřady okresní** v obvodech, jež budou určeny naříze-

ním. Na Slovensku byly určeny nařízením ze dne 21./XII. 1922 čís. 378.

Nadřizeny úřadům okresním jsou **úřady župní** (nazvané tak po přání slovenském). Obvody žup byly stanoveny zákonem a to dle principu středních žup (jako asi francouzské departementy). Župy mají tvořiti hospodářský i kulturní celek a mají býti soběstačné to jest samy svými prostředky moci obstarati příslušné potřeby svého obvodu. Župy navazují v zemích historických na dávnou instituci českou (na kraje). Kraje byly v novějších dobách z české strany odmítány, ale spíše z důvodů politických, ježto v nich byl spatřován prostředek Vídně k rozkouskování či departementisování českého státu. V našem státě obav těch již není, naopak župy střední velikosti mohou se státi v Čechách a na Moravě výborným prostředkem decentralisace hospodářské a kulturní naproti přílišné moci a nezdravému vlivu hlavního města. Na Slovensku pak větší župy opět pomohou k účelnějšímu soustředění živlu slovenského, který dosud geografickými poměry a historickým vývojem malých žup vedem byl k příliš úzkému regionalismu a nemaje větších středisek a nemaje větších obvodů, v nichž by mohl se vyžít, propadal tím více vlivu maďarskému. Na Slovensku byly obvody župní a i sídla jich stanoveny celkem způsobem velmi šťastným, který potřebám správy t. j. místním potřebám a poměrům i novým tendencím vývoje hospodářského vyhovoval. Naproti tomu v zemích historických obvody župní nejsou stanoveny tak vhodně, a pro správu účelně, což mělo příčinu v obtížích politických.

Úřady okresní převzaly v zemích historických působnost státních okresních hejtmanství a samosprávných okresů (zastupitelských v Čechách, silničních na Moravě a Slezsku), na Slovensku pak působnost dosavadních úřadů služnovských. Úřady župní převzaly v zemích historických působnost zemských politických správ a autonomních zemí, na Slovensku pak působnost komitátů, jich orgánů a správních výborů. Zákon navázal tu prostě z důvodů vhodnosti na dosavadní kompetenci počítaje s tím, že jest již všeobecně známa; poněvadž však

mnohé agendy nebyly docela vhodně mezi úřady rozděleny (tak na př. četné věci byly vyhrazeny dříve župnímu úřadu, jakkoli k jich vyřízení se dobře hodil obyvatelstvu mnohem bližší úřad služnovský), byla vláda zmocněna, aby takovéto přesuny kompetenční mohla z důvodu zjednodušení správy do 5 let po vydání župního zákona a s výhradou dodatečného schválení Národního Shromáždění provést. Zakonodárce sám nemohl se totiž tím sám zabývat a musí tuto drobnou práci ponechat výkoné moci. Takovýto přesun kompetenční byl proveden ve prospěch okresních úřadů a na úkor župních úřadů na Slovensku nařízením ze dne 22./XII. 1922 čís. 385. Vedle toho bylo v zájmu jednotnosti správy v celé republice po vzoru českém umožněno, aby na Slovensku byla určitá agenda, jež jest správním úředníkům cizí, z kompetence nových úřadů vyloučena, na př. agenda poručenská a opatrovnická, jež byla svěřena zákonem ze dne 13./VII. 1922 čís. 246 a nařízením ze dne 9./XI. 1922 čís. 326 novým úřadům poručenským se soudy spojeným.

Vedle toho byla na Slovensku správní agenda četných samostatných odborných úřadů na př. úřadů stavebních, lesních úřadů a p. sloučena dle vzoru českého se správou politickou nařízením ze dne 22./XII. 1922 čís. 383.

Koncentrace vnitřní správy u úřadů okresních a župních byla tedy provedena v mezích rozsáhlých v zájmu stran samých.

Tato rozsáhlá agenda byla pak u nových úřadů rozdělena jednak mezi úřednictvo jednak mezi sbory občanstva, v nichž ovšem zasedali také úředníci. Rozdělení to bylo provedeno dle povahy agendy. Věci čistě státního významu zejména péče o pořádek, tedy činnost policejní byla svěřena přednostům úřadů t. j. okresnímu náčelníku a županovi a úředníkům státním jim podřízeným, agenda pečovatelská, t. j. péče o blahobyt občanstva ve směru kulturním i hmotném, byla svěřena voleným orgánům občanstva, t. j. v župách župním zastupitelstvům, župním výborům a komisím, v okresích okresnímu výboru a komisím, správní soudnictví pak, to jest rozhodování o právech a povinnostech občanů, bylo vyhrazeno jurisdikčním senátům, jež čítají u žup 2 úředníky a 3 zvolené zástupce občanstva, u okresů

1 úředníka a 2 volené občany. Župní zastupitelstvo čítá z pravidla 35 členů volených; župní výbor a okresní výbor čítají po 8 členech. Volby župního zastupitelstva, župních výborů a okresních výborů konají se dle všeobecného, přímého, rovného a tajného práva volebního s poměrným zastoupením menšin na základě zákona ze dne 14./IV. 1920 č. 330. Volební období činí u žup 6 let (jako u poslanecké sněmovny), u okresních výborů 4 leta (jako u obcí). Ve volených sborech občanstva zasedají vedle volených členů i úředníci župního resp. okresního úřadu po př. i jiných úřadů státních, ale hlasovati může v župních zastupitelstvech nejvýše 5 úředníků, v župním a okresním výboru nejvýše 2 úředníci. V župách slovenských může vláda jmenovati (ale jen do 1./I. 1940) i další členy župního zastupitelstva, ne více však než jest $\frac{1}{2}$ volených. Ustanovení to mělo zejména za účel župnímu zastupitelstvu na přechodnou dobu, než-li se občanstvo k samosprávě samo plně vychová, opatřiti odborníky, kteří jinak nechťi se víru volebního účastniti.

Stálá spolupráce občanstva a úřednictva ve volených sborech má důležitý význam, jak pro úřednictvo státní, jež jest ve stálém kontaktu s oprávněnými zástupci občanstva a tak přání jeho poznává a má v evidenci, ale zároveň může i svoji činnost vždy vyložiti a ospravedlniti, tak i pro občanstvo samo, jež stále do správy vidí, stále se o postupu jejím může informovati, stále úřednictvu podněty a přání může projevovati a na zlepšení stavu působiti. Úředník sbližuje se s lidem, stává se v skutku jeho výkonným orgánem, občanstvo sbližuje se s úřednictvem, vidouc v něm úsilovného pracovníka pro zájmy státu a občanstva. Tato myšlenka stálé součinnosti úřednictva i občanstva znamená v zemích historických naproti dosavadnímu strohému dualismu správnímu veliký pokrok a v zemích uherských navazuje na smíšený správní výbor, který pro tuto svoji povahu měl se státi r. 1914 východiskem uherské reformy správní.

Působnost župních zastupitelstev jest vyměřena velmi široce, daleko šíře nežli dosud u zemí a komitátů. Župy stávají se hlavním orgánem péče o zájmy obyvatelstva v župě; ony pečují o zájmy humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní, pokud nejde o úkoly či-

ště místní, jež patří obcím neb okresům neb o úkoly převážně státní, a mohou za tím účelem zakládati i různé ústavy, podniky a pod. K provedení těchto úkolů byly pak župám poskytnuty i dostatečné a dosti pružné prostředky finanční, totiž jednak úděly státní (na Slovensku z daně líhu, daně pozemkové, domovní a z daně z obratu), jednak příspěvky majitelů pozemkův a živností na zřízení a udržování oněch zařízení, z nichž tito majitelé mají zvláštní hospodářské výhody, dále poplatky správní a udržovací, posléze přírážky k státním daním a samostatné dávky. Přírážky župní na Slovensku roku 1923 a 1924 o málo přesahovaly v jednotlivých župách 100% přímých daní (v zemích historických zemské přírážky byly mnohem vyšší). Máme-li na zřeteli, jak málo bývalé župy slovenské vykonaly a co nových úkolů nové slovenské župy čeká ve všech oborech župní péče, co nutno doháněti, musíme uznati, že zatížení berní není nijak tísnivé.

Vedle této nejdůležitější péče hospodářské a správní zastupitelstva župní mají i **obmezenou moc zákonodárnou** (tak zv. normotvornou) i navazují tu jednak na zákonodárnou činnost zemských sněmů, jednak na statutární práva slovenských municipií. Posléze župní zastupitelstva jsou pro župana a ministerstva poradním orgánem ve věcech veřejné župní správy se týkajících.

Župní výbor ze župního zastupitelstva volený spravuje jmění župní, vykonává běžnou správu a připravuje návrhy pro jednání župního zastupitelstva.

Obdobnou působnost jako župní zastupitelstvo a župní výbor má v okrese okresní výbor, nemá však pravomoci normotvorné, za to však jest povolán k tomu, aby pomáhal při provádění usnesení župních zastupitelstev, čímž jednotnost akcí župního zastupitelstva zejména ve věcech hospodářských jest zabezpečena.

Župní zastupitelstva spolu a okresní výbory spolu mohou se spojovati k provádění jednotlivých úkolů. Vedle toho však župní zastupitelstva každé země tvoří obligatorní **zemský župní svaz**, s působností hospodářskou, týkající se významem aspoň poloviny území dotyčného svazu. Působnost ta bude určována nařízením.

Poněvadž župním zastupitelstvům a župním i okresním výborům jsou přikázány velmi důležité úkoly veřejné správy, jest nutno pečovati o to, aby také povinnost svoji řádně plnily a aby nečinností jejich řádná správa netrpěla. Tomu účelu slouží různá práva dozorčí státním úřadům příslušející.

Zřízení župní nemohlo býti v život uvedeno ihned, jakmile bylo usnešeno; bylo třeba provéstí různé přípravy k němu, zejména vydati dodatečné zákony (na př. volební řád čís. 330/20 a zákon o dohledu k obcím na Slovensku čís. 241/20), celou řadu nařízení, na př. jednací řády čís. 290/22, čís. 26/24, stanoviti obvody okresních úřadů, bylo třeba připravit pro úřady budovy a pro úřednictvo byty, dále sestaviti podrobný plán likvidace dosavadních úřadů, jež mají býti zrušeny, zejména ohledně spisů, aby se neztratily a pod. Přípravné tyto práce byly sice se vším urychlením prováděny, ale naproti tomu sesiloval se z jistých stran z různých důvodů odpor proti župnímu zřízení a snaha aspoň je odsunouti.

Odkladu však nestrpěl stav na Slovensku a Podkarpatské Rusi, kde byla r. 1919 dosavadní za nedostatečnou uznávaná organizace správy veřejné podržena a podstatnější změny na ní nečiněny, (nehledíme-li k rozpuštění volených sborů a nahrazení jich komisemi jmenovanými), jen proto, že bylo předpokládáno, že župní zřízení bude co nejdříve provedeno. Když však bylo župní zřízení oddalováno, ukázalo se, že dosavadní nevhodné provisorium na Slovensku nemůže zůstati a že zejména třeba poměry úřednictva stabilisovati, aby nervosita a zneklidnění z jeho neupraveného postavení byly odklizeny. A k tomu směřovaly čtyry r. 1920 vydané zákony, totiž zákon ze dne 22./III. 1920 čís. 210 o prozatímní úpravě správy politické na Slovensku (prov. nař. ze dne 21./V. 1920 čís. 361), zákon ze dne 22./III. 1920 čís. 211 o obecních a obvodních notářích na Slovensku (prov. nař. 4./VI. 1920 čís. 383), zákon ze dne 31./III. 1920 čís. 233 o prozatímní úpravě správy měst s regulovaným magistrátem a zákon ze dne 15./IV. 1920 čís. 269, kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského (prov. nař. ze dne 6./VII. 1920 čís. 428). Zá-

kony tyto v první řadě sledovaly účel zabezpečiti státu ve správě veřejné spolehlivé, státu oddané úřednictvo a jeho poměry existenční stabilisovati, vedle toho však upravovaly i některé otázky správy samé. Poněvadž správa na Slovensku byla — jak svrchu uvedeno — obstarávána hlavně župami a obcemi tedy volenými sbory a úředníky těchto korporací, v menší míře pak státními úřady, bylo nutno příslušná opatření zákonodárná rozlišiti podle orgánů, jež správu obstarávaly.

I. Co se týče **municipií**, tedy rozlišovány byly jednak komitáty, jednak municipální města. Obojí municipia obstarávala jednak správu svých vlastních vnitřních věcí, jednak sprostředkovala správu státní. A toto sprostředkování správy státní, ale pouze v komitátech, jež dosud prováděli úředníci župní a okresní (tedy zejména podžupan a hlavní služný na župě závislí a municipálním výborem jmenovaní,) bylo nyní svěřeno státním úředníkům. V čele jich stál v komitátu župan, u služnovských úřadů hlavní služný. Tak tedy náš stát uskutečnil myšlenku, která uherskému státu od zřízení samostatného státu uherského tanula na mysli a kterou nemohl pro odpor politických stran provésti. Jinak zůstala organizace komitátův a příslušnost jich nedotčena; zůstali tu i úředníci komitátní pro obor samosprávy komitátní i správní výbor (dočasně sloučený s municipálním výborem), jehož členové laičtí byli jmenováni ze zástupců stran podle výsledků voleb do Národního Shromáždění r. 1920. Ovšem vládě bylo uděleno zmocnění; aby mohla nařízením, žádají-li toho veřejné zájmy, měniti obvody komitátů, zřizovati expositury a měniti obvody a sídla služnovských okresů. To bylo nutno vzhledem k různé velikosti komitátů a proto, že některé komitáty (na př. Komárno) byly říšskou hranicí rozděleny mezi naši republiku a Maďarsko. To se také stalo nařízením ze dne 21./IX. 1922 čís. 280 a čís. 281.

Naproti tomu v organizaci municipálních měst (Bratislava, Košice, Komárno, Báňská Štávnice), jež povahou svoji byly rovněž župami a nikoli obcemi, nebylo nic měněno, a to proto, že bylo pomysleno na jich zrušení jako žup. Jenom bylo ustanoveno, že všichni zaměstnanci těchto měst,

pokud byli voleni (zastupitelstvem), musí býti vládou potvrzeni, a že do toho potvrzení nemohou úřadu svého ani nastoupiti ani dále vykonávati. Potvrzení bylo proto předepsáno, poněvadž četní zaměstnanci těchto měst domnívají se, že jako volení zástupci budou zastupitelstvem chráněni, buď výslovně proti našemu státu vystupovali aneb aspoň passivní resistenci provozovali. Ostatně správa těchto měst byla tak nákladná, že bylo pro ně přímo pozhledným, že města municipální byla jako taková zrušena; Bratislava a Košice prohlášeny za města s regul. magistrátem zákonem ze dne 13./VII. 1922 čis. 243, Komárno a Štávnice pak za velké obce nařízením ze dne 21./IX. 1922 čis. 275.

Vedle správy municipální byli nositeli veřejné správy **obce**, jež byly jednak obce velké, jednak obce malé, jednak města s regulovaným magistrátem. Ve velkých a malých obcích měl rozhodující vliv **obecní (obvodní) notář**, který jednak prováděl předpisy týkající se správy státní a municipální zejména správy finanční, jednak byl výkonným orgánem obecní samosprávy. I notáři obcemi jmenovaní dlouho se nemohli uspokojiti s novým režimem československým a odhodlati se k tomu, aby věrně a intenzivně úkoly svoje plnili. Poněvadž veliká část státní finanční agendy byla v jejich rukou, tož jejich nečinností byly zájmy státní značně ohrožovány. Proto byli notáři obecní a obvodní zákonem čis. 211/20 prohlášeni za státní úředníky, čímž tento významný element dostal se do závislosti na státu.

Ještě význačnější postavení měly úřednické magistráty v městech s regulovaným magistrátem. Měst těch bylo na Slovensku v čas převratu přes 30 a magistráty jich z úředníků se skládající spravovali obecní majetek a vykonávali politickou správu jako služnovské úřady. Maďarská vláda ode dávna snažila se města pomad'arštiti, aby odtud jako z pevností mohla maďarisaci prováděti v jich slovenském okolí. Úřednictvo městské bylo proto vysloveně maďarské, a ovšem státu našemu nepřátelské. Úřednictva toho pak bylo mnoho, takže, když byly platy jeho zvyšovány, města pro vysoké náklady personální nemohla ostatní své úkoly řádně plniti a byla proto ve finančních neshodách. Tyto všechny důvody národní i hospodářské vedly k tomu, že

byla vláda zmocněna, aby města ta rušila a proměňovala na velké obce. Tím se správa obecní zjednodušila a zlevnila. V těch pak městech, jež zůstala, měl býti zákonem čis. 233/20 magistrát skládající se z městských úředníků nahražen magistrátem z úředníků **státních**. A skutečně všechna dosavadní města s regulovaným magistrátem byla časem zrušena; naproti tomu utvořena 2 nová města s regul. magistrátem (Bratislava a Košice, a to zákonem ze dne 31./VII. 1922 čis. 243), při čemž magistrát nazvaný nyní městským notářským úřadem byl změněn na magistrát složený jen ze státních úředníků.

Nositeli veřejné správy byly posléze četné **král. uherské státní úřady** s úředníky státními, ministerstvům jako služební vrchnosti podřízené. Tyto úřady byly zákonem čis. 269/20 uznány za státní úřady československé republiky a zaměstnanci jejich prohlášeni za úředníky státní. Při tom bylo patrné, že, je-li veřejná správa v komitátech prováděna úřednictvem státním, jsou mnohé z těchto úřadů zbytečnými a proto byla vláda v zájmu zjednodušení a jednotnosti správy zmocněna, aby úřady ty zrušila nebo s jinými slučovala, aby příslušnost jich a podřízenost jinak upravila. To se také stalo nařízením ze dne 22./XII. 1922 čis. 383, kterým byly zrušeny tyto úřady: státní stavební úřady, státní říční stavební úřady, státní kulturně-inženýrské úřady, státní okresní komisariáty parních kotlů, státní lesní inspektoráty, úřady státních župních a okresních zvěrolékařů, státní obvodní stavební inspektoráty a krajinská ředitelství pro stavby vodní. Působnost posledních 2 úřadů přenesena na ministerstva, ostatních na úřady župní a okresní, jimž k obstarávání této agendy přiděleni odborní úředníci. Rovněž na základě tohoto zákona byla nařízením ze dne 14./XII. 1922 čis. 367 a 368 upravena pokladniční a účetní služba žup a okresů.

Postátnění úřednictva podle svrchu uvedených zákonů prováděné bylo zároveň vítanou příležitostí, aby i v úřednictvu byla provedena jakási revize jeho zdatnosti a spolehlivosti a aby živly nevhodné nebo bezcenné byly ze správy státní vyloučeny.

Za tou příčinou byli všichni, kdož se chtěli ucházeti o místa státních zaměstnanců ve správě komitátní neb obecní (městské) nebo v státních úřadech odborných, (ať již u těchto úřadů byli skutečně zaměstnáni či byli na dovolené a pod., ať již byli ustanoveni ještě za maďarské vlády nebo teprve po převratu prozatímně od ministra s plnou mocí nebo od županů), byli povinni, aby si do 60 dní o místa ta podali žádost. Ti, kdož do 60 dní se nepřihlásili, dali tím na jevo, že o místo v naší státní službě nestojí. Mlčení jejich bylo pokládáno za resignaci a oni ze služby bez nároků na požitky propuštěni. Ti, kdož se přihlásili, byli zpravidla do našich služeb jako úředníci přijati; jen ti, kdož nevyhovovali, na př. kvalifikací nebo neznalostí jazykovou, nebo kde by ustanovení jejich narazilo pro jejich minulost na odpor, nebyli přijati, nýbrž byli dáni do pense sice dle maďarských předpisů dne 28./X. 1918 platných, ale pense jejich byly časem s postupující drahotou zvyšovány. Jenom ti, kdož byli po převratu již přijati do našich služeb a složili slib poslušnosti a přece porušivše tuto povinnost dopustili se jednání proti našemu státu namířených, na př. železničáři za bolševického vpádu sabotáže, velezrady a pod., byli odmětnuti vůbec a mohli býti i trestně stíháni.

Postup tento nutno uznati za velmi liberální. Náš stát ochotně přebíral i staré úředníky z dob maďarských, aby jim umožnil existenci, jen když za to žádali, měli kvalifikaci zejména i jazykovou a nebyli příliš kompromitováni. Ovšem ty, kteří se proti státu již jako jeho zaměstnanci prohřešili, přijmouti nemohl. Ale i tu později mnoho prominul. A možno jistě se zadostiučiněním konstatovati, že tento blahovolný postup státní správy mnoho přispěl ke konsolidaci poměrů.

Úředníci, kteří byli přijati, podrobeni byli předpisům platným pro zaměstnanectvo v zemích historických. Tak byla zároveň provedena unifikace předpisu zaměstnanců velmi nutná, jednak pro jednotné řízení a vedení správy, jednak pro akce o zlepšení požitků. Poněvadž pak právo úřednické v zemích historických bylo zaměstnanectvu příznivější zejména potud, že bylo pro největší část úředníků a zřízenců kodifikováno ve služební pragmatice,

byla unifikace v poměrech úřednických i velikou výhodou pro úřednictvo na Slovensku.

Celá tato akce r. 1920 na Slovensku provedená, byla později uskutečněna i na Podkarpatské Rusi a to pokud jde o postátnění úředníků komitátních nařízením ze dne 27./VII. 1920 čís. 476, pokud je o obecní (obvodní) notáře nařízením ze dne 18./II. 1921 čís. 71 a pokud jde o města s regulovaným magistrátem nařízením ze dne 7./VIII. 1923 čís. 171.

Akce tato na Slovensku byla zároveň velmi účelnou přípravou pro uzákonění župního zřízení, jež nastalo dnem 1./I. 1923 dle nařízení vládního ze dne 26./X. 1922 čís. 310.

Župní zřízení se na Slovensku podle jednomyslného úsudku brzy vžilo. Vynikající zásluhu o to má nynější ministr s plnou mocí pro správu Slovenska Dr. Josef Kállay, který i jako chef administrace i jako ministr s plnou mocí pro správu Slovenska se župním zřízením mnoho úředně zabýval; jsa slovenským advokátem, nezátíženým byrokratickými předsudky a ovšem i výborným znalcem staré správy maďarské, dobře ocenil přednosti a výhody župního zřízení i pro demokratickou účelnou správu veřejnou a stal se úředně i ve veřejnosti vřelým jeho zastancem, jsa v tom podporován plně i svým úřednictvem. Taktu jeho se také zdařilo, že zdánlivě nepřekonatelné obtíže, jako nedostatek úřednictva a místností, obava z nezájmu lidu, byly poměrně lehce překonány a že župní zřízení dobře funguje; zejména se chválí styk úřednictva se zástupci obyvatelstva.

Dobré zkušenosti, jež se župním zřízením byly docíleny na Slovensku, měly by býti pohnutkou, aby nyní bylo zavedeno i v zemích historických a tak myšlenka unifikace politické správy konečně provedena. Bohužel se tak dosud nestalo. Zejména se proti župnímu zřízení uvádí, že obvody žup jsou stanoveny nevhodně a že prý zájmy československého národa nebudou v župách dosti dobře ochráněny. Ale jistě by se zákon o změně obvodů nepotkával s obtížemi, šlo-li by v první řadě o zájmy řádné správy; rovněž i otázka národnostní musí býti v přední řadě řešena jako otázka správní a všeliké pokusy o jiné řešení musí na konec jen přinésti újmu těm, jimž mají prospěti.

Naproti tomu se ku podivu z různých důvodů zapomíná, že dosavadní stav samosprávy okresní a zemské v zemích historických jest přímo v odporu s myšlénkou samosprávy. Kdežto okresní zastupitelstva a výbory byly voleny na 3 roky, zemské sněmy a výbory na 6 let, a byly zodpovědný občanstvu, okresní správní komise a zemské výbory jsou nyní **vládou** jmenovány podle stranického klíče, z jiných voleb vzatého, beze všeho ohledu k občanstvu. Jakkoli nelze pochybovati o tom, že valná část členů těchto správních komisí těší se plné důvěře občanstva a mají vždy na mysli zájmy korporace, kterou zastupují, přece není vyloučeno, že vědomí, že občanstvu nejsou zodpovědný, že za svůj úřad děkují pouze vládě nebo straně, může míti i na jejich úřadování vliv. Je tu těžko mluvíti o lidovládě ve správě a jest jistě v zájmu všech členů komisí, aby stav dosavadní přestal. A posléze — župní zřízení bylo zavedeno na Slovensku na místo dosavadní správy komitátní. Právem musí slovenské kruhy nésti těžce, že ony v zájmu jednoty správy svoji starou správní organizaci nahradili novou modernější, že však zástupci zemí historických této obětavosti nemají a ponechávají v platnosti organizaci starou a nevyhovující.

Se župním zákonem byla v úzké souvislosti i **reforma školní správy**; na místo dosavadní roztržičnosti v nižších instancích měly býti dle zákona ze dne 9./IV. 1920 čís. 292 zavedeny místní školní rady a župní školní rady, ale dosud k tomu nedošlo ani na Slovensku.

Jak svrchu bylo uvedeno, reforma správy měla býti prováděna po etappách; nejprve byla reformována organizace správy vnitřní (politické), jako správy nejdůležitější a nejrozsáhlejší; dalšími kroky měla býti reforma ústřední správy to jest ministerstev, dále reforma obecního zřízení a odborné správy veřejné. Při tom měl býti řešen velmi naléhavý problém úřadování úřadů, zejména řízení správní. A last not least i otázka úřednická vyžadovala brzkého řešení.

Bohužel nelze neuznati, že nynější Národní Shromáždění chovalo se ke všem těmto otázkám trochu passivně a že v tom směru nesnese srovnání s revolučním Národním Shromážděním a jeho vysokými hledisky organizačními. Teprve na konec r. 1924, to jest takměř ke konci svého voleb-

ního období, Národní Shromáždění rozpomenulo se na svoje neskončené úkoly organizační a správní a v části I. zákona ze dne 22./XII. 1924 čís. 286 o úsporných opatřeních ve veřejné správě vytklo jakýsi program pro úkoly veřejné správy a jich obstarávání. Jsou to namnoze jen všeobecně uznávané pravdy a zásady, ale již to, že Národní Shromáždění se konečně odhodlalo k tomu **do zákona** je pojmouti a k provedení zákona určití (poměrně krátkou) lhůtu do 31./XII. 1925, jest za daných poměrů cennou vymožeností. Dlužno jen schvalovati, že vláda rozhodla se zřídití jako poradní orgán jakousi komisi z úředních a mimoúředních znalců složenou.

Po mém soudu jest pro zdar všech těchto úprav **nezbytným předpokladem součinnost úřednictva ve správě činného**. Ono na své kůži dosavadní nedostatky zakouší, ono může na základě své praxe zejména v detailech velmi mnohé náměty k nápravě přinést. Obávám se však, že vhodná doba i nálada úřednictva byla promeškána a že bude třeba zájem úřednictva o reformu správy, jež přece s jeho existencí hospodářskou jest tak úzce spojena, znovu buditi.

1. Pokud jde o **reformu správy ústřední** t. j. správy v ministerstvech, jest všeobecně uznáváno, že **máme ministerstev příliš mnoho** a že věcná kompetence jejich není vhodně upravena, nýbrž že je mezi ministerstvy roztržičena a že v jistých věcech vzcházejí kompetenční spory. Náprava může se státi pouze zákonem dle § 85 úst. listiny.

Jde tu jednak o ministerstva, jež již od původu byla myšlena jako přechodná, t. j. ministerstvo zásobování, ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska a ministerstvo unifikační, jednak o ministerstva, jež teprve v novější době byla v býv. Rakousku namnoze z důvodů politických zřízena, t. j. ministerstvo sociální péče, ministerstvo veřejného zdravotnictví a do jisté míry i ministerstvo veřejných prací. Jedni doporučují, aby všechna tato ministerstva byla zrušena a agendy ministerské znovu rozvrženy mezi ostatní zbylá ministerstva, a slibují si od toho jednak, že bude lze veškerou působnost ministerstev dle zásadních jednotných hledisek rozvrhnouti a tak agendu k sobě náležející vždy v jednom ministerstvu v zájmu rychlého vyřizování a větší zodpovědnosti soustřediti. Jiní přihlížejíce k obtížím poli-

tickým vyslovují se pro sloučení ministerstva sociální péče a veřejného zdravotnictví a pro jistou přeměnu ministerstva veřejných prací. Ovšem s tím vším jsou podmíněny i změny kompetence jiných ministerstev. Vedle této **věcné** příslušnosti ministerské jest velmi důležitou otázkou jich příslušnost **funkční**, t. j. zejména otázka, do jaké míry mají zůstatí ministerstva jako třetí instance. Kdežto v zemích rakouských byl princip tří instancí zásadně a skoro bezvýminečně uznán, v zemích uherských byl od r. 1901 obmezován. Panující názor jest, že k řádnému projednání věci, při němž mohou býti i zájmy veřejné i stran plně uplatněny a oceněny, stačí dvě instance, zejména bude-li prvá instance dobře úřednictvem obsazena. Strana se nad to může domoci proti druhé instanci dalšího přezkoumání ovšem jen in iure u nejvyššího správního soudu.

Dle toho by ministerstva zůstala druhou instancí jen v těch výminečných případech, kde prvou instancí jest na př. župní úřad; hlavní působností ministerstev by bylo, aby správu řídila, vedla, nerozhodovala tedy v **konkretních** věcech, nýbrž **všeobecnými** pokyny, směrnicemi, nařízeními na úřadování u nižších instancí dohlížela. Proti dosavadnímu stavu, kdy ministerstva utápějí se v jednotlivostech a kdy ministerstva odborná stala se pověstnými dalekosahlou centralisací, byl by to veliký krok ku předu. Závažnost všech těchto problémů vedla k tomu, že otázka kompetence ministerské bude učiněna předmětem jednání II. čl. sjezdu právníckého.

2. Pokud jde o správu **odbornou**, jest tu jistě nejdůležitějším krokem zákon ze dne 18./XII. 1922 čís. 404 prováděný nařízením ze dne 25./IX. 1924 čís. 206, kterým mají býti státní podniky, jež převahou nemají plniti úkoly správní, spravovány podle zásad obchodního hospodaření tedy komercialisovány. Nehledíc k tomuto opatření, byly k reformě správy odborné učiněny jen menší náběhy a to ve správě finanční a školní. Větší reforma finanční nebyla dosud provedena, nýbrž spíše jen přípravy a to v dvojím směru: jednak byl zřízen na Slovensku a na Podkarpatské Rusi po vzoru českém jakýsi zemský finanční úřad, totiž generální finanční ředitelství na Slovensku v lednu 1919 (nařízení

čís. 12/1919) a hlavní finanční ředitelství v Podkarpatské Rusi (zákonem ze dne 9./II. 1922 čís. 59), jednak byla státní finanční správa úplně osamostatněna od jiné agendy, a to v zemích historických odloučením správy přímých daní od správy politické (zákon 153/19) a v zemích dříve uherských odloučením správy berní od obecní a municipální (zákon 43/22). Jinak reformní snahy na poli státních financí dosud úspěchu neměly. Rovněž nebyla, jak již zmíněno, provedena nová organizace správy školní zákonem ze dne 9./IV. 1920 čís. 292 usnesená a na župní zřízení se přimykající.

3. Stejně čeká ještě řešení nová úprava **obecního zřízení**. V celé republice máme čtvero všeobecných zřízení obecních a 10 měst statutárních. Národní Schromáždění revoluční provedlo tu unifikaci jen v jistých otázkách nejnáléhavějších, totiž pokud jde o právo volební a o finanční hospodářství obcí; novou úpravu obecního zřízení ponechalo pak době pozdější, až bude zavedeno zřízení župní. Odkladem jeho se i reforma obecního zřízení protahuje

4. Veřejná správa jest činnost směřující k tomu, aby úkoly státní, to jest prospěch státu a jejího obyvatelstva byly co nejlépe a nejvýhodněji uskutečňovány. Prostředkem k tomu jest vhodná organizace úřední, t. j. rozestření celé sítě úřadů po zemi s vhodně upravenou působností. Ale sebe účelnější organizace nemá úspěchu, jestliže činnost úřadů samých jest nedokonale upravena, je-li zdlouhavá, těžkopádná a drahá, takže občanstvo od úřadů nemůže nic včas dostati. Tu jest velmi důležitým problémem **úprava úřadování**, to jest jednak vnitřní služby úřední (služba kancelářská) jednak vnější služby (služba exekutivní). Ve vnitřní službě vedle konceptu nabývají stále větší důležitosti zařízení manipulační, t. j. protokol, expedice, registratura. Nevhodná a nedokonalá úprava úřadování může sebe lepší reformní snahy zákonodárcovy zmařiti. Úprava úřadování byla dříve spíše přehlížena a teprve výborné zkušenosti, jež byly ve velkých podnicích soukromých se zjednodušením úřadování docíleny (vůdce byla zde Amerika), vzbudily i v Německu a v Rakousku snahu o moderní úřadování ve veřejných úřadech. To se mělo státi jednacímí řády pro jednotlivé kategorie úřadů vydanými, v nichž by vzájemné

poměry úředníků u toho kterého úřadu, dále vnitřní zařízení úřadů, ústní a písemný styk a pomůcky jeho byly upraveny. V Rakousku předním apoštolem snah těch byl místodržitel dolnorakouský Kielmansegg a komise pro reformu správy, jež r. 1912 přijala výborné návrhy vypracované místodržitelem Schwartzenaue, ale návrhy ty nebyly uskutečněny a tak zůstal za války systém starý, zakládající u politických úřadů na instrukci pro okresní úřady z r. 1855. V Uhrách byly vydány r. 1902 dobré jednacích řády: pro komitáty čís. 125.000, pro obecní notáře čís. 126.000 a pro správní výbory čís. 127.000. Pro nové župní a okresní úřady na Slovensku byl vydán jako základ jejich úřadování jednacích řád nařízením ze dne 21./IX. 1922 čís. 290.

Jaký význam má úřadování resp. pomůcky k zabezpečení jeho pro řádnou správu, jest viděti z toho, že na př. II. mezinárodní kongres pro vědy správní v Bruselu otázky ty dal na program a že praktické na úpravu úřadování kladou nyní největší význam. Bylo by důležité, aby byla i u nás této otázce věnována plná pozornost a aby zejména byly sledovány různé metody v cizině v úřadech a větších podnicích zaváděné.

Vedle úřadování padá v úvahu i **řízení správní**, totiž způsob, jak úřady projednávají věci jim příslušející s občanstvem. Kdežto soudní řízení stalo se v moderní době předmětem rozsáhlých a podrobných kodifikací (v Rakousku procesními zákony z r. 1896, v Uhrách zák. čl. I. 1911), **není řízení správní dosud upraveno samostatně a jednotně**, ba stalo se taková zvykem procesní otázky upravovatí roztržštěně při materiální úpravě té které věci. Tím se vysvětluje, že všeobecných předpisů z řízení správního jest velmi málo, a že upravují jen některé otázky, na př. řízení opravné, že jest tu mnoho mezer a pochybností. Dokladem roztržštěností úpravy jest na př. doručování. Doručování jest jistě věcí společnou celé správě a přece jsou o něm různé předpisy ve správě vnitřní, finanční a pod. jež orientaci občana velmi stěžují. Rovněž počítání lhůt, náprava omluveného zmeškání jsou, jsou-li vůbec upraveny, upraveny různě. I řízení opravné jest pestře upraveno.

Tento stav má veliké nevýhody jak pro občanstvo, jež se u úřadů správ. domáhá ochrany, tak i pro úřednictvo samé, jež nemá pro postup svůj, na př. při dokazování spolehlivého vodítka. Někdy vzhází dojem, jakoby tento chaotický stav byl úmyslně utvořen, aby právě občanstvo bylo bezmocné.

V Rakousku byl tento nevhodný stav šťastně paralysován judikaturou správního soudu rakouského, která dbajíc, aby podstatné formy správního řízení nebyly porušeny, vybudovala celý systém správního řízení. Poněvadž však nálezy správního soudu jsou závazny jen pro ten který případ, snahy po zákonné úpravě správního řízení neutuchovaly; byly učiněny různé návrhy z kruhů vědeckých, a podána dobrá zpracování rakouského práva správního, ale neměly do převratu pozitivního úspěchu. V nových státech opět se o kodifikaci správního řízení uvažuje a rakouská vláda předložila pozoruhodné návrhy. U nás se úprava správního řízení ve věcech vnitřní správy dostala při kodifikaci župního zřízení o krok ku předu. Ve správě politické jest totiž celá řada věcí, v nichž jde o právo neb povinnost neb právní zájem stran, na př. jde o právo živnostenské, o vyvlastnění, veřejné dávky; to jsou tak zv. právní věci. Tyto věci liší se podstatně od těch věcí, kde strany nemají proti státu žádného nároku právního, kde tedy úřady postupují zcela dle volného uvážení na př. při dobrovolném udělení domovského práva, přijetí do státní služby a pod. Tyto právní věci budou rozhodovány u okresních úřadů okresními senáty a u župních úřadů župními senáty, v nichž jsou súčasněni jednak zkušený element úřednický, jednak zástupcové občanstva. Při tom bylo myšleno, že právní věci budou projednávány **v jakémsi ústním líčení**, k němuž úředník jako předseda senátu všechny pomůcky řádně připraví. I jest třeba upravití pro rozhodování těchto právních věcí podrobně řízení tak, aby strany mohly svých práv a zájmů dobře obhájití a veřejné zájmy netrpěly. A tu liší zákon jednak policejní trestní věci, kde řízení a souzení bude lze upravití obdobně jako u trestních přestupků a kde na př. uherské právo svojí úpravou čís. 65.000/1919 předchází příkladem, jednak ostatní právní věci. V těchto bude lze při úpravě řízení silně přihlížeti k civilnímu řízení soudnímu,

v němž v moderní jeho podobě víc a více proniká názor, že jde o to, aby za spolupůsobení soudu a stran byla sporná věc nejen vyřízena, nýbrž vyřízena i materiálně správně.

Jest ovšem hudbou daleké budoucnosti, zda bude moci býti řízení správní upraveno jednotně ve všech oborech správy veřejné; na ten čas to nelze provésti a zůstanou tu v zásadě dva typy řízení, ve vnitřní správě a ve správě finanční, ale třeba prozatím pečovati aspoň o to, aby instituty společné, na př. doručování, lhůty, opravné prostředky, byly v zájmu bezpečnosti právní jednotně v celé veřejné správě upraveny. Zákonem ze dne 22./XII. 1924 čís. 286 bylo vládě uloženo, aby do konce r. 1925 předložila návrh zákona o jednotné úpravě správního řízení.

V poslední době nabyla pro veškerou správu veledůležitý význam **úprava úřednických poměrů**, to jest práv a povinností ze zaměstnaneckého poměru se podávajících, zejména ovšem služebních požitků. Stát si pro svoji správu opatřuje potřebný personál dvojím způsobem, jednak soukromoprávní smlouvou služební, jednak veřejnoprávním aktem to jest jmenováním. Rozdíly mezi oběma těmito kategoriemi byly právně i hospodářsky významné; veřejnoprávní zaměstnanci byli zejména „pod pensí“ a tím existence jejich zajištěna a odtud se vysvětluje snaha našich lidí, aby se stali veřejnoprávními zaměstnanci, t. j. „pod pensí.“

Veřejnoprávní zaměstnanci byli v Rakousku rozděleni jednak na úředníky (do 11 hodnostních tříd zařazené), jednak na zřízence a postavení jich bylo upraveno služební pragmatikou z r. 1914. Prvotně bylo 12 tříd hodnostních; první 4 třídy byla nejvyšší místa ve státě, třídy 8 až 5. dosahovali úředníci konceptní, v třídě 11. až 9. seděli úředníci nejnižší, ale časem bylo toto schema silně změněno ve prospěch úřednictva nižšího.

Prvotní rozdíl mezi soukromoprávními a veřejnosprávními zaměstnanci pozbýval po stránce hospodářské významu s rozvojem sociální péče o vrstvy slabší. Po převratě byl počet státního zaměstnaneckého značně rozmnožen, zejména personálu nižšího a personálu v podnicích a ústavách státních; do jisté míry bylo to způsobeno novými úkoly státními a zavedením 8 hodinové práce.

V zaměstnanectvu státním projevovaly se tyto snahy:

1. Četné skupiny dosud soukromoprávních zaměstnanců (pošt a pod.) byly zveřejněny t. j. zpragmatisovány.

2. Požitky všech zaměstnanců byly s postupem drahoty různým způsobem zvyšovány, při čemž pronikal princip alimentární. Úředník měl v první řadě obdržeti na požitcích tolik, aby on a jeho rodina mohla býti živi; princip přiměřené odměny za práci ustupoval do pozadí před zásadou, že žaludky jsou všechny stejné. Důsledek této nivelisace byl, že vyšší práce byla v požitcích hodnocena vzhledem k nákladnému předběžnému studiu a povinností nepoměrně nízkou, takže nastala pauperisace úřednictva se všemi jeho důsledky a nedostatek dorostu. Tyto neblahé poměry vedly k tomu, že bylo znovu a znovu uvažováno o reformě požitkové a o odstranění nivelisace. Při tom bylo uznáváno, že rozsah veřejnosprávních zaměstnanců nutno opět omeziti, zejména v podnicích státních, dále že rakouské roztržidění tohoto zaměstnaneckého na úředníky v hodnostních třídách a zřízence jest již dávno překonáno, že není důvodu, aby táž práce byla v různých službách veřejné správy, na př. u státu a veřejnoprávních korporací (obce, země a pod.), hodnocena různě a že princip spravedlivé odměny za konanou práci musí býti opět prohlášen za vůdčí. Vyšší práce bud' lépe placena, než práce nižšího řádu, aniž však smí býti odměna za práce nižšího řádu snížena tak, aby nestačila na výživu úředníka a jeho rodiny. Jde tedy v praxi o vydatné zvýšení požitků úředníků vyšší práce vykonávajících. Poněvadž náklad s tím spojený jest tak vysoký, že ho naše hospodářství nemůže vydržeti, možno zlepšení materiálního postavení státního zaměstnaneckého docíliti v první řadě jeho **restrikcí**, takže z celkového nákladu personálního vybude pak na jednotlivé síly vyšší kvota. Méně úřednictva a dobře placeného! Pokud jde o úpravu požitkovou, zasluhuje pozornosti zejména system německý, dle něhož **všechny služby** ve státě jsou rozvrženy dle své povahy ve větší počet tříd a pro každou třídu pak stanoveno zvláštní schema platové a postupové. Jest to system theoreticky dokonalý, v praxi vzbuzuje potíže jednak tím, že jest nesnadno jednotlivé služby co do jejich významu a vzájemného poměru oceniti

a v určitý systém uvést, zejména však že dává podnět politickým stranám, aby protežovaly ony úřednické a politické vrstvy, jichž jest mnoho, na úkor vrstev úřednických počtem slabších, to jest vyšších. Proto na př. v Německu bylo při uzákonění schematu služeb stanoveno, že zákonodárný sbor je přijme en bloc.

Restrikce státního personálu byla provedena ve všech moderních státech a směřuje k tomu, aby byl počet úřednictva zmenšen jednak propouštěním jeho (ať na základě dohody se zaměstnancem nebo jednostranným aktem vlády, při čemž ovšem mohou býti vystouplým nebo propuštěným nebo do pense daným úředníkům přiznány některé výhody), jednak obmezením přijímání nového úřednictva.

Na těchto zásadách zbudován jest i náš zákon ze dne 24./XII. 1924 čís. 283 o úsporných opatřeních ve veřejné správě. Zmenšením počtu úřednictva a s tím ruku v ruce jdoucím přesným stanovením normální potřeby personálu bude pak zjednán dostatečný podklad pro novou úpravu požitkovou, která má býti parlamentu předložena v souvislosti s reformou řízení a příslušnosti ministerské.

Veřejná správa provádí úkoly státní; jednou z podmínek, aby tyto úkoly mohla řádně v zájmu státu i občanstva plnit, jest řádně její organisace. V našem státě byla na počátku ponechána organisace dosavadní, t. j. v zemích historických rakouská, na Slovensku a Podkarpatské Rusi uherská, ale revoluční Národní Shromáždění ihned ujalo se reformy správy ve směru unifikačním a demokratickým. Reforma ta mohla býti a byla také prováděna po etappách a Národní Shromáždění reformou politické správy v nižších instancích r. 1920 vykonalo veliký kus velmi záslužné práce. Zbývalo provést reformu správy ústřední, dále správy obecní a správy odborné zejména finanční a pak ovšem upravit i postavení úřednictva, aby se mohlo úkolům svým bezstarostně jen v prospěch státu věnovati. K tomu se však odhodlává Národní Shromáždění teprve koncem r. 1924, donuceno jsouc k tomu jednak bídou úřednictva, jednak úsilím po rovnováze rozpočtové a po snížení veřejných břemen. Konkretního úspěchu však snahy ty dosud neměly.

Literatura.

○ veřejné správě jednájí zejména:

Z českých spisovatelů:

Dr. Jiří Pražák: Rakouské právo ústavní, 4 díly, Praha, I.² 1900, II.² 1901, III.² 1902, IV.² 1903.

Dr. F. Vavřínek: Rakouské zřízení státní, Praha 1914.

Týž: Základy práva ústavního, 2 díly, Praha 1920.

Dr. Jiří Pražák: Rakouské právo správní, 2 díly, Praha, I. 1905, II. 1906. (druhý díl zpracoval **Dr. Fiedler**.)

JUDr. Jiří Hoetzel: Nauka o správních aktech, Praha 1907.

Dr. Frant. Weyr: Soustava československého práva státního, 2. vyd., Brno 1924.

Týž: Československé právo správní. Část obecná, 1922.

Dr. Rudolf Dominik: Základy správního práva, 1922.

Česká Politika, 5 dílů v 6-ti svazcích, Praha 1906—1913.

Politika, (rediguje **Dr. Tobolka**), 2 díly, Praha 1923.

Z rakouských:

Dr. Rudolf Herrmann Herrnrit: Grundlehren des Verwaltungsrechtes, 1921.

Mischler-Ulbrich: Österr. Staatswörterbuch, 2. vyd., 1905—1909.

Dr. Josef Ulbrich: Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes, 1904.

Z německých:

Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, 1924.³

Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 1922.⁷

Dr. Julius Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechtes, 1922.²

Holtendorff-Kohler: Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 4. sv., 1914.

Z francouzských:

M. Hauriou: Précis de droit constitutionnel.

Týž: Précis de droit administratif et de droit public, 10. vyd.

H. Berthélemy: Traité élémentaire de droit administratif, 9. vyd., 1920.

Z uherských:

Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog, 2. svazky, 1911.

Po stránce historické jsou význačné spisy:

Dr. K. Krofta: Čtení o ústavních dějinách slovenských, Praha 1924.

Dr. Václav Chaloupecký: Staré Slovensko, Bratislava 1924.

Rovněž **důvodová zpráva k osnově župního zákona** obsahuje podrobný výklad organizace správní v čas převratu r. 1918 a až do zřízení župního (byla otištěna ve Věstníku min. vnitra 1920).

O vadách dosavadního zřízení správního a o prostředcích k nápravě jest značná literatura.

Pro rakouské poměry jsou velmi zajímavé **Zprávy komise pro reformu správy**, 3 svazky, 1911 až 1914.

Körbrovy Studie k reformě správy, 1907.

Pro uherské poměry:

Dr. Bohuš Rieger: O samosprávě v Uhrách, zejména o osnově z r. 1901. (Osnova z r. 1914 nebyla dosud česky vydána.)

K. Krofta: Konec starého Uhorska, Bratislava 1924.

Dr. Ivan Markovič: Slovensko před převratem, Bratislava 1924.

Dr. Ivan Dérer: Slovensko v převratě a po něm, Bratislava 1924.

R. W. Seton-Watson: Nové Slovensko, Praha 1924 (též anglicky).

O župním zřízení psali samostatně zejména:

Dr. B. Baxa: Zákon o župním zřízení a jeho nedostatky (otisk z České Revue).

Dr. Otakar Klapka: Samospráva a zřízení župní, Praha 1923.

Dr. Pavel Poničan: Úvaha o novom administratívnom sriadeníu na Slovensku, 1923.

Dr. Otakar Mašek: Působnost okresních a župních úřadů na Slovensku 1920.

Dr. Laštovka ve Sborníku věd správních a státních r. 1920.

Vedle toho četné články revuální a novinářské.

O reformě organizace na Slovensku r. 1920 podal podrobný výklad Dr. Otakar Mašek ve Věstníku ministerstva vnitra 1920.

O reformě úřadování srovnal zprávy II. kongresu mezinárodního pro vědy správní v Bruselu, (zprávu o něm podal Dr. Otakar Klapka v Časopisu pro vědy státní r. 1923), dále návrhy Dra. Kačírka v Demokratickém středu, 1924.

Velmi cenné příspěvky k otázkám práva správního obsahuje výborně redigovaný Věstník ministerstva vnitra v Praze od roku 1919 vycházející.

Ve „Sbírce přednášek a rozprav
Extense university Komenského v Bratislavě“
vyšlo, pokud se týče v nejbližší době vyjde:

*Svazek 1.: Prof. Dr. Richard **Horna:** Hranice republiky československé ve světle historie.

Svazek 2.: Prof. Dr. Mil. **Weingart:** Slovanská vzájemnost.

Svazek 3.: Prof. Dr. Dobrosl. **Orel:** Smetana a Slovensko.

*Svazek 4.: Prof. Dr. Karel **Laštovka:** Vývoj organizace veřejné správy v republice československé.

Svazek 5.: Prof. Dr. Richard **Horna:** Náš spor o Javorinu.

Svazek 6.: Lektor Dr. J. **Hofmann:** Organizace ochrany památek na Slovensku.

*Svazek 7.: Prof. Dr. M. **Weingart:** Sto knih slavistových.

*Svazek 8.: Prof. Dr. Kamil **Krofta:** O úkolech slovenské historiografie.

*Svazek 9.: Soukr. docent Dr. Ant. **Basch:** Měnová reforma v Německu.