

se dostanu při jiné příležitosti, kde budu také zevrubněji reago-
vati na kritiky už vyšlé i na ty, které mezitím se objeví.

Ústavní listina chtěla býti jen jakýmsi kořenem, z kterého
by vyrůstalo ústrojí naší republiky. Omezovala se na věci
nejnutnější, jsouc si vědoma toho, že sebe obšírnější a podrob-
nější ústavní charta nepostihne všech možností ústavního života.

Zdá se mi, že této jaksi historické studie nemohu skončiti
lépe než opakuji-li zde druhou část motto naší ústavní listiny :

Při tom my, národ Československý, prohlašujeme, že chceme
usilovati, aby tato ústava i všechny zákony naší země pro v á-
d ě n y byly v duchu našich dějin stejně jako v duchu moderních
zásad obsažených v hesle sebeurčení ; neboť chceme se přičleniti
do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokra-
tický a pokrokový. (Pozn. Při citaci smlouvy Saint-Germainské
opadá slovo : mírová).

Nástin župního zřízení.

Dr. K. La š t o v k a, minist. rada.

I. Republika Československá vzniknuvši na troskách monar-
chie Rakousko-uherské vyžadovala k zabezpečení své existence
a svého dalšího rozvoje pevné konsolidace. Národní shromáždění
k tomu konci na místo Národního výboru nastoupivši, vytklo si
tyto úkoly :

1. dáti republice ústavu, to jest upravití ústroj státu a veřej-
ných korporací a ustanovití základní zásady jich činnosti ;

2. upravití podrobněji činnost státu a veřejných korporací,
to jest veřejnou správu ;

3. poskytnouti republice branným zákonem dostatečné obrany
proti všem nepřátelům vnějším i vnitřním ;

4. zabezpečiti vhodnými hospodářskými opatřeními, zejména
vybudováním bernictví spořádané hospodářství státní a tak důvěru
v hospodářskou zdatnost státu posíliti.

Úkoly ty byly velmi nesnadny a zodpovědny ; nutno míti
na mysli, že stát náš vznikl ze 2 skupin zemí, jež se na základě
staletého vývoje poměry kulturními, hospodářskými, sociálními i
právními od sebe značně liší, a dále bylo třeba vítěznou myšlenku
demokratisace a stále postupující snahy socialisační uskutečniti

v neurovnaných hospodářských poměrech tak, aby požadavky ty byly uvedeny v souhlas s nezbytným ohledem na zachování a zabezpečení existence státu a jeho potřeb.

Nestranný pozorovatel uzná, že Národní shromáždění těmto velmi nesnadným úkolům vyhovělo za daných poměrů v celku poměrně dobře a že položilo pro další vývoj státu dobré základy.

II. Jedním z takových základních pilířů, na nichž má náš stát bezpečně spočívat, jest organizace okresních a župních úřadů zákonem ze dne 29. února 1920, č. 126 sb. z. a n. usnesená.

Úřady těmito byl zahájen prvý krok k rozsáhlé reformě vši veřejné správy ve státě našem. Již Národní výbor, který podle zákona ze dne 28. října 1918, č. 11 sb. z. a n. byl vykonavatelem státní svrchovanosti samostatného státu československého, otázkou tou se obíral a pronikavou reformu za nutnou pokládal.

Rovněž i veřejnost věnovala otázce pozornost a byly pro-nášeny a uveřejňovány četné návrhy a podněty namnoze rázu všeobecného, málo propracované a k daným poměrům nedosta-tečně přihlížející.

Záhy nabylo v odborných i politických kruzích převahy mínění, že nelze najednou celou veřejnou správu zreformovati, ba že nelze ani celý obor vnitřní správy podrobiti nové úpravě, nýbrž že nutno postupovati po etapách se stálým přehledem k daným poměrům a potřebám toho kterého odvětví správy.

Tím se vysvětluje, že Národní výbor sám při reformě veřejné správy měl v prvé řadě na mysli užší obor její, totiž tak zv. správu politickou, a že, když byly zřízeny nejvyšší úřady ústřední, úkol ten spadl na ministerstvo vnitra.

Úkol ten nebyl lehký. Stát náš skládá se z 2 skupin zemí, totiž jednak ze zemí bývalé koruny svatováclavské, (Čech, Mo-ravy a Slezska), jednak ze Slovenska a Podkarpatské Rusi. Obě tyto skupiny byly takměř po 1000 let politicky od sebe odloučeny a každá skupina byla částí jiného státu. V každém pak státě vytvořila se veřejná a zejména vnitřní správa způsobem různým.

1. V Čechách, na Moravě a Slezsku od Marie Terezie začínal tuhý centralismus a byrokratismus, který teprve po roce 1848 a jen po velikých bojích část vnitřní správy (a to hlavně ve směru hospodářském) celkem ne značnou, přenechal občanskému živlu ve formě autonomních korporací (obcí, okresů, zemí).

V dalším vývoji nebylo na tomto rozdělení vnitřní správy mezi orgány státní a samosprávné v zásadě nic měněno. Úkoly veřejné správy stále stoupaly, zejména na poli hospodářském a sociálním, ale svěřovány byly jen úřadům státním, hlavně politickým. Působnost samosprávy, jak byla v letech šedesátých minulého století stanovena, zůstala celkem nedotčena a nerozšiřovala se.

Ale ani ve výseku autonomii vyhrazeném autonomní korporace (obce, okresy a země) z počátku nejevily ani chuti a také neměly ani dosti finanční možnosti, aby mohly působnosti jim svěřené plně využítkovati; později pak stát již sesílil, zejména od té doby, co říšská rada, na základě všeobecného hlasovacího práva zvolená, jala se zabývati rozsáhlými úkoly sociálními a hospodářskými a pak již ústřední vláda opírajíc se o parlament a nesená snahami silně centralistickými a našemu národu nepřátelskými, dovedla dalekosáhlejší snahy autonomie po uplatnění se ve veřejné správě buďto vůbec mařiti anebo aspoň oddalovati a oklešťovati. Boje zemských výborů a sněmů o uplatnění kompetence na př. na poli elektrárenském, školství odborném a p. jsou toho dokladem. Tak se stalo, že jsme vkročili do nového státu v zemích, jež byly dříve částkou Rakouska, se správou vnitřní, jež byla rozdělena jednak mezi orgány státní, jednak samosprávné, při čemž však daleko největší část úkolů vnitřní správy obstarávaly orgány státní; mezi nimi pak jako úřady všeobecnou kompetencí nadané, jsou na prvním místě politické úřady zákonem ze dne 19. května 1868 č. 44 ř. z. zřízené, totiž v prvé stolici okresní hejtmanství (v Čechách 104, kromě toho 8 politických expositur, na Moravě 36, ve Slezsku 9), v druhé stolici místodržitelství (v Čechách a na Moravě) a zemská vláda ve Slezsku.

Vedle těchto úřadů politických ustupují úřady státní, zřízené pro určité přesně vymezené úkoly vnitřní správy celkem do pozadí, na př. státní úřady policejní (policejní ředitelství v Praze a Brně, policejní komisařství v Plzni a Moravské Ostravě, pohraniční policejní komisařství v Podmoklech, Chebu a Bohumíně), úřady školské (okresní, zemské školní rady), úřady pro agrární operace na Moravě a Slezsku, úřady horní a pod. Bližší vyličení dosavadní organizace úřadů státních i samosprávných podává důvodová zpráva k osnově o župním zřízení připojená.

2. V Uhrách byla vnitřní správa od dávných století vyko-

návána autonomními korporacemi, totiž municipiemi, jednak městskými, jednak venkovskými, či-li komitáty. Časem však se jednak od této správy autonomní oddrobovaly a odlučovaly jisté obory a svěřovány byly zvláštním orgánům státním, jednak stále silněji projevovala se snaha autonomii municipální ve prospěch zájmů celostátních oslabiti, což se také celkem ve formě silného dozoru důvěrníka vlády, vrchního župana, podařilo. Podrobnější výklady o vývoji župního zřízení v Uhrách podává dr. Kalousek: Věstník minist. vnitra 1920 čís. 1.

III. Vady dosavadní správy vnitřní v Rakousku politickými úřady a orgány autonomie místní vykonávané, v Uhrách pak municipiemi prováděné, byly předmětem četných výtek.

1. V Rakousku poprvé zcela nezapomeně byla nedostatečnost dosavadní organisace správy vnitřní přiznána ve známých Körberových studiích z r. 1904. Tyto studie staly se východiskem četných dalších podnětův a studií o reformě správy, takže konečně byla vláda donucena k tomu, že zřídila po vzoru pruské immediatní komise r. 1911 zvláštní komisi pro reformu správy. Bohužel však byla otázka čistě správní zbytečně splichťována s otázkou národnostní speciálně se snahou rozřešiti národnostní spor českoněmecký v Čechách a to ve prospěch německých požadavků.

Celkem lze říci, že projekty, směřující k reformě vnitřní správy, sledovaly tyto cíle:

- a) odstraniti dualismus správy,
- b) zavésti zřízení krajské.
- c) vedle toho nabývala v poslední době zvýšené pozornosti i otázka reformy úřadování, tedy služby úřední vůbec.

Veřejnost česká politická i odborná se proti snahám těm stavěla a to z počátku hlavně z důvodů politických a národnostních, později i z vážných důvodů věcných.

a) Dualismus správy, tak zv. dvojitá kolej, byl sice všeobecně pocíťován jako zlo, ale zlo to mělo býti zhojeno neb aspoň zmírněno přesným vymezením kompetence a to ve prospěch autonomie, totiž tak, že by politické úřady některé své úkoly svěřily úřadům autonomním (okresním a zemským výborům).

b) Zřízení krajské bylo vůbec odmítáno, ježto znamenalo buď odstranění zemí, tedy departementisaci jich nebo zrušení okresů. Oboje korporace, i okresy i země však byly takměř po-

svátanou záštitou našich snah o zachování naší samobytnosti, na-proti nepřející Vídni.

c) Reforma úřadování byla uznávána všeobecně za nutnou, ale nečinila žádných větších pokroků hlavně proto, jelikož vyžadovala většího nákladu, pro který se vláda nemohla rozhodnouti.

2. Na Slovensku municipální zřízení s malými obvody s přčetným úřednictvem vyžadovalo rovněž nápravy.

V tom směru uherská vláda r. 1891 předložila zajímavý návrh na postátnění veškerého municipálního úřednictva, čímž by úřednictvo to stalo se neodvislým od činitelů místních a pracovalo v zájmu celku, ale snahy její, přes to, že myšlenka tato byla v parlamentu přijata, nepotkaly se s úspěchem.

IV. Za války reforma správy a to ve formě vysloveného německého protislovanského centralismu byla předmětem četných návrhů, a to jak v lůně vlády (osnovy Clam-Martínovicovy), tak i v literatuře (na př. anketa o postavení korunních zemí v rakouské ústavě v Öster. Zeitschrift f. öff. Recht), ale snahy ty průběhem války pozbyly podkladu. Jediné, co bylo z toho uskutečněno, totiž zřízení krajské v Čechách, zavedené nařízením ze dne 19./5. 1918 čís. 175 ř. z., bylo zrušeno nařízením naší vlády ze dne 11./12. 1918 čís. 84 sb. z. a nař.

V. V takovém stadiu převzal náš stát politickou správu jednak v Čechách, na Moravě a Slezsku, jednak na Slovensku. Utěšený nebyl a vady jeho ukázaly se po převratu v plném rozsahu. Že přes to správa celkem i v této vážné době šla, nutno přičísti k zásluze v přední řadě úřednictvu, jež s plnou svědomitostí úkoly svoje plnilo přese všechny útoky na ně činěné.

Náš stát byl přímo životně nucen k tomu, aby podnikl pronikavou reformu veřejné správy a to z důvodů jednak věcných, totiž, aby byla správa rychlejší, levnější a úspěšnější, jednak z důvodů politických. Nebylo lze připustiti, aby v malém státě, který se teprve musí konsolidovati a kterého nad to čekají nensnadné úkoly národohospodářské a sociální, poměry válečnými způsobené, byla ponechána organisace, jež jednak jest v různých částech od sebe diametrálně různá, takže není v ní žádné jednotnosti, jednak jest z podstatně jiných hledisek a pro jiné úkoly vybudována (byla ve službách dynastie a německorakouského nebo maďarského imperialismu). Nad to pronikavá změna organisace byla jediným prostředkem, aby občanstvo ve smyslu

demokracie bylo k spolupůsobení ve správě přibráno a aby byly snahy separatistické na míru přípustnou omezeny, vědomí přínaležitosti ke státu sesíláno a splnutí veškerého obyvatelstva co možná brzy provedeno.

Ministerstvo vnitřní ujalo se bezodkladně práce; šetření jím provedená ukázala, že požadavek silné demokratické správy byl všeobecně uznáván. Rovněž byla všeobecně žádána unifikace správy, totiž odstranění dvojnásobné koleje a sjednocení celé správy pokud možno v úřadech jediné kategorie.

Pochybnosti však vyskytly se již v tom, jaké nové organizace úřední mají býti vytvořeny.

Na jedné straně stáli zástupci žup jednak středních asi jako ve Francii departementy, jednak velkých jako pruské provincie.

V druhém táboře byli zástupci země žádající zachování země jako obvodů správních a zřízení malých žup, jež by obsahovaly 2—5 dosavadních okresů autonomních.

Pokud jde o princip organizace úřadů, tož bylo z toho tábora doporučováno (po vzoru ústavy státu Rakouského), aby volené sbory, totiž zemské a okresní výbory staly se zásadně nositelem veřejné správy.

VI. Vládní osnova zřízení župního opírá se o tyto úvahy:

1. Reforma obmezuje se na správu vnitřní, totiž tu správu, kterou dosud obstarávaly v Čechách, na Moravě a ve Slezsku úřady politické I. a II. stolice a okresy zastupitelské, resp. silniční výbory a zemské výbory, na Slovensku pak župy a jejich správní výbory. Že jest to přerovsáhlý obor veřejné správy, bylo již výše řečeno.

Ostatní úřady státní byly z reformy prozatím vyloučeny a zůstaly tedy ve své působnosti nedotčeny; ale jednotnost a levnost správy a pohodlí občanstva vyžadují toho, aby některé z těchto úřadů byly zrušeny, neb aspoň s politickými úřady v úzký styk přivedeny; sem patří na př. úřady školské a úřady provádějící agrární operace. Atomisace správy, podporovaná zřizováním zvláštních odborných úřadův pro speciální výseky správy veřejné, byla tedy uznávána za nevhodnou.

2. V této správě vnitřní provedeno soustředění správy pro určitý obvod vždy v rukou jediného úřadu státního, totiž v první stolici úřadů okresních, v druhé stolici úřadů župních.

Provedeno tedy plně postátnění vnitřní správy a dosavadní autonomie okresní a zemská jako veřejná správa vykonávaná z vlastního práva a bez závislosti a součinnosti se se státní správou plně odstraněna. Tak tedy vymizí neblahý dualismus správy a lze doufati, že přečetné spory kompetenční, které dříve mezi státními a autonomními úřady vzházely vzhledem k nejasnosti zákonodárství a k nevhodnému rozdělení finančního břemene a které vlastní činnost správy velmi protahovaly, budou konečně na prospěch rychlého a úspěšného obstarávání správy odstraněny.

3. V této správě státní účastní se jednak element byrokratický, totiž státní úřednictvo státní službu jako povolání vykonávající, jednak občanstvo. Spoluúčastenství a to velmi rozsáhlé občanstva ve veřejné správě jest požadavek demokratisace veřejného života.

Jde tu o to, aby občanstvo, jako má již rozhodující vliv v moci zákonodárné, mělo tentýž rozsáhlý vliv i na provádění zákonů, tedy aby ono netoliko si zákony dávalo, nýbrž, aby ono je i samo provádělo. Občanstvo účastní se veřejné správy ve formě sberů, v nichž měli zasedati jednak členové volení, jednak (jednou třetinou) jmenovaní. Členové měli býti voleni všeobecným hlasovacím právem s poměrným zastoupením; při tom pro okresní výbory byla (aby nebylo voleb celkem nákladných mnoho) vzata v úvahu i volba nepřímá. Občanstvu pak vyhrazena byla v zásadě

a) působnost, kterou dosud měly okresy a země po stránce hospodářské a správní a po stránce poradní ovšem v míře rozsáhlejší a přesněji i šířeji vymezené.

b) nad to vykonává občanstvo velmi rozsáhlý vliv na rozhodování veřejnoprávních sporů a to v celém oboru správy vnitřní. To jest dalekosáhlá a pokud známo, ještě nikde v tom rozsahu neuskutečněná novota. Kdežto dosud občanstvo organizované v okresních a zemských výborech bylo obmezeno na rozhodování sporů celkem v malém oboru veřejné správy, bude nyní občanstvo zasahovati do veškeré správy, tedy i do onoho rozsáhlého oboru, jenž dosud byl vyhražen správě politické čistě byrokratické. Ovšem s druhé strany komplikovanost tohoto rozhodování a dosavadní zkušenosti vedly k tomu, že rozhodování sporů je

svěřeno senátům (jurisdikčním), v nichž vedle zástupců občanstva zasedá jako předseda i úředník státní, zpravidla právník.

Toto správní soudnictví skrze občanstvo vykonávané jest jistě nejdalekosáhlejším uskutečněním požadavku demokratisace správy a bylo možno se k tomu odhodlati jen na základě celkem příznivých zkušeností, kteréž ze správního soudnictví v autonomní správě vzešly. O správním soudnictví připraven podrobný zákon jak o organizaci senátů jurisdikčních tak i o řízení před nimi. Pro krátkost doby bylo však možno projednati pouze prvý díl (o organizaci senátů jurisdikčních).

c) župní zastupitelstva vykonávají posléze i jistou působnost zákonodárnou, ovšem, v zájmu státu a jednotnosti jeho značně obmezenou.

Poměr působnosti občanstva a byrokratického elementu byl rozřešen tak :

1. že působnost občanstva byla vymezena měrou sice velmi rozsáhlou, ale přece jenom taxativně naproti činnosti úřednictva.

2. že zástupci byrokracie zasedají i ve sborech občanských a to jednak jako předsedové těchto sborů, jednak jako členové jich (pro informaci a jako referenti).

3. že výkon usnesení občanských sborů jest vyhrazen jenom úřednictvu, jež však stojí pod kontrolou občanstva.

Tímto spolupůsobením úřednictva s občanstvem bylo dosaženo tak zv. organického sloučení samosprávy se správou státní, jež v poslední době na př. prof. dr. Rauchbergem bylo zastáváno. Tentó moment má velký význam. Bylo uznáváno, že jen tak bude lze úřednictvo učiniti občanstvu bližším a že jen tak úřednictvo nabude pocitu a vědomí své zodpovědnosti a i radosti z práce. Naproti tomu občanstvo nabude zájmu ve správě a bude moci stále nové a nové podněty do správy veřejné v zájmu rychlé a poměrům včas vyhovující správy přinášeti.

4. Toto úzké spolupůsobení občanstva ve vnitřní správě vyžaduje ovšem přiměřené organizace úřední co do věcné i místní příslušnosti. Tu jde o to, ustanoviti jakou příslušnost mají míti úřady, jaké jsou jejich obvody a kolik má býti instancí. V prvé otázce bylo navázáno všeobecně na dosavadní kompetence politických úřadů a autonomních okresů a zemí, ježto nebylo možno kompetence ty enumerativně vypočísti; pokud jde o obvody, byly navrženy župy střední velikosti a okresy celkem

v mezích dosavadních okresů soudních po př. menších hejtmanství. Při tom hranice dosavadních zemí nemusely býti šetřeny; co se týče instancí, bylo uznáváno, že by při reorganisaci nejvyššího správního soudu a vybudování správního soudnictví pořad dvou instancí správních postačil.

5. Župy a okresy byly finančně dostatečně vybaveny, aby mohly úkoly své plniti. Dosavadní finanční výsost autonomních korporací byla naprosto nedostatečná. Obmezovala se, nehledíme-li k obcím, jen vlastně na přírážky a na několik málo samostatných dávek. Vedle toho tu byly u zemí a v Uhrách u žup přiděly ze státní pokladny.

Všechny pokusy o úpravu financí autonomních za Rakouska nevedly k cíli. Stát nechtěl finanční výsost autonomie, jež namnoze proti němu vystupovala, nijak posilovati a sebe pramenů příjmů zbavovati.

V našem státě, kde jde o jednotnou správu státní, těchto obav není a proto byla finanční výsost žup i okresů dosti dobře vybudována. Ovšem nelze upříti, že finanční opatření žup a okresů mohlo by zasáhnouti do finanční politiky státu a proto bylo aspoň pro přechodnou dobu nutno vyhraditi státu silný finanční dozor.

To jsou hlavní zásady, na nichž byla osnova vládní vypracována. Osnova ta nebyla však přímo předložena Národnímu shromáždění, nýbrž dána k dispozici jeho ústavnímu výboru, kterýž ji v četných mnohdy velmi úporných poradách za referentství poslance Malypetra projednal a potom ve smyslu § 14. a 17. jednacího řádu (zákon ze dne 9. listopadu 1918 čís. 36 a zákon ze dne 16. ledna 1920 čís. 33 sb. z.) se svými dodatky a změnami za vlastní osnovu přijal a Národnímu shromáždění zprávou ze dne 24. února 1920 tisk. čís. 2422 předložil.

Osnova ústavního výboru shoduje se celkem s osnovou vládní. Nehledíme-li ku stylistickým změnám, jsou značnější změny tyto :

1. Právo vlády, jmenovati členy okresního výboru a okresního zastupitelstva bylo obmezeno časově a místně, totiž jen na Slovensku a jen do 1. ledna 1940. Při tom jsou členové voleni vždy na celé období; od principu částečného obnovování bylo tedy v souhlasu s volbami do jiných sborů veřejných upuštěno. Členové sborů občanstva (i žup i okresů) voleni jsou vesměs všeobecným hlasovacím právem s poměrným zastoupením

(dle období volebního řádu do sněmovny poslanecké a obcí ; sr. zákon ze dne 14. dubna 1920 čís. 330.).

2. Dosavadní kompetence okresních a zemských výborů ve správě obecní a dozor nad okresy byly přeneseny na nově volené sbory, kdežto dle osnovy vládní měly spadnouti, pokud by nešlo o správní soudnictví, na úřady okresní, resp. župní, které si měly v případech nařízením určených vyjádření zvolených sborů vyžadovati a v jistých případech měly býti jimi vázány. Rovněž v některých směrech bylo spolupůsobení volených sborů zákonem stanoveno, kdežto v osnově to bylo vyhraženo nařízením.

Podstatnou změnou a to jak bylo řečeno, porušením základních zásad, jsou tyto předpisy.

3. Pokud jde o ustanovování úřednictva a zřízeníctva, mělo býti podle osnovy veškeré úřednictvo státním a tedy mělo býti zřizováno jen, když by to stát uznal za nutné; zákon však ponechal voleným sborům, aby při ústavech a podnicích župních a okresních samy místa systemisovaly a obsazovaly, ovšem se souhlasem přednosty úřadu.

4. V rámci jednotlivých zemí, totiž jednak v Čechách, jednak na Moravě a Slezsku, jednak na Slovensku byly zřízeny obligatorně župní svazy s přesně vymezenou kompetencí.

Ústupkem tímto mělo býti vyhověno námitkám těch, kdož chtěli zachovati zemskou autonomii a viděli v zemích starobylé a vžitě organisace.

Vláda ovšem vycházela z názoru, že jest tu nyní jediný stát, náš jednotný, a že v něm jest jenom jediná povinnost občanstva, totiž láska k tomuto celému státu.

5. Správní soudnictví bylo upraveno jen, pokud jde o organizaci a příslušnost, zákonem ze dne 9. března 1920 čís. 158, kdežto úprava řízení byla vyhražena zvláštnímu zákonu.

6. Rovněž postup instancí měl býti dle resoluce upraven zvláštním zákonem a při tom zejména vzata v úvahu i reorganisace nejvyššího správního soudu.