

# VŠEHRD

LIST ČESKOSLOVENSKÝCH PRÁVNÍKŮ.

## Návrh zákona o organisaci politické správy.

Dr. Jiří Edelstein (Praha).

Ode dne, kdy vláda předložila poslanecké sněmovně tento návrh, bylo o něm již tolik napsáno, že jest těžko k tomu něco dodat. Psáno bylo nejen výlučně stranickopoliticky, nýbrž ozvali se i odborníci theoretičtí i praktičtí, aby o tomto dalekosáhlém návrhu pojednali. Jedno jest jisto již při zběžném pročení osnovy: Byl i vládní návrh sám označoval se jako pouhá změna župního zákona. nejde zde o změnu, jež by byla vyvolána jen zmenšením počtu žup, nýbrž správa v republice budována jest zcela jiným způsobem, než to zamýšlel župní zákon, že země osnovy budou nejen názvem a rozsahem, nýbrž i svojí skutečnou povahou zcela odlišné od žup.

Není účelem těchto rádek, podávati rozbor celé osnovy, nýbrž chceme zde zmíniti se pouze o některých otázkách, vyvolaných touto osnovou. Předně otázka: země či župy? Přiznáváme se, že odpověď jest velmi těžká. Když v r. 1920 bylo rozhodnuto, že II. instancí správní mají býti župy, počítávalo se, že netvoří se tím pouze nové správní jednotky, nýbrž že zároveň ruší se starobylé útvary, s jichž zánikem zmizí se světa právní individuality, které by i v měnící se územní podobě a právní povaze, přečkaly staletí a znamenaly i za změněných státoprávních poměrů přece jen něco více, než obvod politického úřadu II. instance. A bylo na př. těžko smířovati se s tím, že to, co bývalo kdysi královstvím Českým, má býti na příště pouze územím žup I.—IX., takže sám název Čech měl by se státi pouhou historickou vzpomínkou. Co mělo nastoupiti místo toho, bylo příliš střízlivé, vytvořené zajisté s nejlepšími úmysly, avšak přec jen jaksi uměle, bez účasti a možno přiznati, i beze zájmu širších vrstev. V tom tkví zajisté slabina posice dnešních obhájců župního zřízení z kruhů politických, že se nikdy nesnažili, aby veřejnost pro otázku tu zainteresovali. Postupovalo se tu ovšem podle obvyklého koaličního receptu: Protože se koalované strany na tom dohodly, jest tato úprava nejlepší a dost. A jak župní zřízení bylo uzákoněno, tak i nyní zase padá: Aniž by byla prokázána jeho nevhodnost, nýbrž z důvodů politických, o nichž zde ovšem nechceme se šířiti. Řekl jsem již, že důvody citové mluví spíše pro zachování země, avšak není možno při tom umlčeti vážné pochybnosti. Bylo poukazováno na to a právem, již za Ra-



kouska, že Čechy jako obvod politického úřadu II. instance jsou útvarem až nevhodně velikým, a že by se tudíž měla státi náprava, ovšem při zachování země jako zvláštního celku (t. zv. »trhací« pokusy Němců zůstávají ovšem mimo úvahu). Tyto důvody nepozbyly ani nyní platnosti, a tu vidíme, že tvoří se osnovou úřad, který bude shrnovati nejen kompetenci nynější zemské správy politické, nýbrž i zemského výboru. Jestliže osnova na několika místech se dovolává toho, že jest třeba ulehčiti agendu ministerstev, vybavuje se maně myšlenka, zda až navrhované zřízení bude v chodu, neobjeví se nutnost, přetížným zemským úřadům, zejména ovšem českému, část jich agendy odejmouti, takže budeme možná po několika letech státi před stejným problémem jako nyní. Druhá pochybnost jest rázu spíše politického. — Jest jisto, že změněné poměry politické přinesly s sebou jakýsi pokles prestiže zemských práv politických. Ustálené a uklidněné poměry mohou opět přivéstí návrat k poměrům dřívějším. Uvědomíme-li si pak, jaké bylo za Rakouska postavení na př. místodržitele českého, moravského neb haličského, musíme se tázati, zda republika není na tak velké útvary, jako mají býti země, přec jen poněkud malá, a zda nemohou se ze zemských úřadů vytvořiti orgány, zastupující sama ministerstva. To jest tím možnější, že u zemských úřadů bude končiti instancní pořad. Ministerstvu vnitra i vládě jest sice zachována rozsáhlá moc dozorčí, avšak výkon její nutně působiti bude jaksi neorganicky, a nebude moci býti pravidelnou formou vztahů mezi ministerstvy a zemskými úřady, nebude-li se chtíti ve vztahy a v postavení zemských úřadů přivéstí úplná nejistota.

Uvažujeme-li o historii problému organizace správy, jak v zemích našich byl a měl býti řešen, můžeme říci, že bude-li uzákoněno schema osnovy, totiž okres — země — stát, že definitivního rozřešení problému sotva bylo dosaženo.

Jaké bude postavení zemí? Na to na základě osnovy bezpečnou odpověď dáti není možno. Neboť paragrafem 30. osnovy dána jest možnost, že země strhnou na sebe působnost ve všech možných záležitostech, kde není třeba úpravy zákonné a že budou moci vyvolávati rozmanitá zařízení, jež dnes může zřizovati stát na základě zákonů formálních, avšak celková úprava jich kompetence a zejména úprava poměru zemského zastupitelstva k zemskému presidentovi a zemí vůbec k ministerstvu a vládě skrývá v sobě možnost, že každý pokus, využití plněji možností paragrafem 30. daných, bude zmařen, takže by země byly jen obvodem státního zemského úřadu se zemským zastupitelstvem jako pouhým poradním sborem zemského presidenta.

Ke zvláštním důsledkům dojde se však na Podkarpatské Rusi. — Neboť totéž území bude zároveň zemí se zemským zastupitelstvem, v čele se zemským presidentem podřízeným ministru vnitra, a autonomním územím, majícím vlastní sněm a guvernéra odpovědného presidentu republiky a vládě. Jaký bude pak poměr mezi oběma zastupitelskými sbory, a zejména



mezi zemským presidentem a guvernérem, jest těžko předvídati, možno však říci, že dosavadní úprava řešila správu Podk. Rusi jaksi organičtěji a s větším zřením ke zvláštnímu postavení tohoto území. Při tom nutno uvážiti, že vláda má míti vyhrazeno rozsáhlé právo ku přesunu dosavadních kompetencí cestou nařizovací, takže možno klidně říci, že podle osnovy není možno ani tušiti, jak politická správa a správa vůbec na Podk. Rusi bude upravena. Aby nebyl porušen předpis § 3 ústavní listiny, bylo by bývalo třeba, aby bylo zdůrazněno, že kompetence země nemůže zde býti stejná, jako na ostatním území státu, a zvláště, že země v žádné své funkci, ani normotvorné, ani správní, hospodářské a j. nesmí zasahovati do autonomní sféry Podkarpatské Rusi, vymezené samou ústavou. Obháje reformy ujišťují ovšem, že tato úprava jest pouze prozatímní, že tím nemá býti prejudikováno zvláštní úpravě správy, kterou kdysi na tomto území zavede sněm, avšak probíráme-li se osnovou, zjistíme, že takováto výhrada stala se pouze na jediném místě: Předpisy o dohledu k obcím platí pouze do té doby, než tyto záležitosti upraví sněm. Takováto zcela ojediněle se vyskytující výhrada odůvodňuje zajisté mnohem spíše argumentum a contrario, že totiž neplatí pro ostatní záležitosti, jež mají novým zákonem býti upraveny, než ujišťování, že celá nová úprava správy má míti, pokud jde o Podkarpatskou Rus, jen prozatímní platnost, což, ač se tvrdí, že jest to samozřejmé, v navrhovaném zákonu nedochází výrazu.

Přes výtky nedemokratičnosti, ubíjení samosprávy a pod. schvalovati dlužno, že odstraňuje se pověstná dvojí kolej, takže správa ve státě bude též správou státní. Země a okresy nebudou míti ovšem samostatné kompetence vůči státu, neboť budou na příště orgány správy státní, nelze však v tom spatřovati snad nějaký krok zpět, uvědomíme-li si, že za Rakouska bylo důsledné oddělení kompetencí svazku samosprávných od kompetencí státu obhajováno z českých řad ne tak z důvodů ležících ve věci samé, nýbrž z ohledů národněpolitických, jež ovšem nyní odpadly. Závažnější zdá se, že vládě dává se nyní neobmezená téměř moc. prováděti přesuny příslušnosti jednotlivých orgánů cestou nařizovací a to dokonce bez jakéhokoli časového obmezení. A působí zajisté zvláštním dojmem u nás, kde se dávají vládě často tak rozsáhlá zmocnění, bez ohledu na to, odpovídá-li to ústavě čili nic, čteme-li nyní v důvodech osnovy, že analogické zmocnění v zákonu župním, které však vyžadovalo zvláštního zákonného zmocnění k přenesení příslušnosti z nižších orgánů na ministerstvo, nebylo kryto ústavou. Zde se tedy vytýká, ne že by snad dřívější předpis byl porušoval ústavu, nýbrž že stanovil, že mají býti upravovány zákonem i takové záležitosti, o kterých ústava nestanoví výslovně, že zákonem upravovány býti musí. Zde se tedy projevuje obava o ústavnost zajisté zcela nemístná, shodující se však zcela s tendencí ovládající v poslední době z veliké části naše zákonodárství, totiž upravití zákonem jen zcela všeobecně některé hlavní zásady, vše ostatní pak ponechati cestě nařizovací.



A jsme-li již u těch zmocnění, jest třeba zmíniti se ještě krátce na konec o úvodních člancích osnovy, které nejsou ničím jiným než »obnověným prügelpatentem«. Bylo o tom mnoho mluveno a psáno, že když již nějaká podobná norma, jako jest cís. nař. z 20. IV. 1854 č. 96. ř. z., musí býti, že by měla býti upravena v duchu zásad ovládaajících moderní stát. Požadavek ten byl zcela pochopitelný, uvažujeme-li o tom, co vše leží mezi lety 1854 a 1927: Tvoření zcela nové státní organisace, pokusy o ústavnost, přejímání nových úkolů sociálních státem, vytvoření demokratické republiky — a nyní srovnávejme znění »prügelpatentem« a osnovou navrhované náhrady. Kde jest jaký rozdíl, v čem jeví se, že osnova má býti zákonem moderního demokratického státu, jaký jest rozdíl mezi postavením občana vůči úřadům r. 1854 a r. 1927? Nebylo by jistě radostno dávat na tyto otázky odpověď. Nebezpečí navrhované úpravy nevězí snad v tom, že značně zvyšuje dosavadní trestní sazby ve správním řízení trestním, nýbrž že řízení to upravuje vlastně ještě všeobecněji, neurčitěji než tomu bylo dosud. Nikde nelze spatřiti uskutečněnou myšlenku, že účelem zákonné úpravy trestního řízení není pouze, aby orgánům státu byla poskytnuta co největší moc vůči občanům a těmto uloženy co nejrozsáhlejší povinnosti, nýbrž též a to v neposlední řadě, aby byla upravena i práva občanů, stanoveny meze, kam až sahá moc úřadů, a aby tak byla chráněna svoboda občanstva. Po tom všem v osnově není ani památky, zato však žádá vláda za zmocnění, aby mohla trestní řízení správní upravit nařízením, kdežto v osnově samé jsou upraveny pouze zásahy do občanských svobod, jež z ohledu na ústavu zákonem upraveny býti musí. V důvodech se sice naznačuje poněkud, jak ono řízení bude upraveno, podle zákona má však vláda zcela volnou ruku. A aby bylo zřejmo, že vláda na to patrně nepomyšlí, dáti v onom budoucím trestním řízení občanům přesná procesní práva, uvádí se v motivech, že předpisy onoho řízení budou musiti býti dostatečně pružné, aby nedocházelo snadno k zmatečnostem. Tedy nikoli vázanost státních orgánů na zákon, jež by poskytovala stranám bezpečné ochrany, nýbrž co možná nejméně obmezení formálními předpisy. To jest zajisté velmi plodná myšlenka, která by mohla býti zužitkována, až se bude řešiti nějaký těžký problém v soudním řádu trestním neb civilním: Upravití věc předpisy tak volnými, že by nemohly býti vůbec porušeny.

Jest vůbec záhadné a přesvědčující odpověď na to dosud dána nebyla, proč má býti správní řízení, zejména trestní, upraveno nařízením a nikoli zákonem. Uvědomíme-li si, že na př. disciplinární řízení státních úředníků a vojáků, tedy osob, které jsou v poměru zvláštní závislosti vůči státu, jest upraveno zákonem, jaká jest zde překážka, aby se tak nestalo i s všeobecným správním trestním řízením. Okolnost, že by takový zákon mohl míti třeba asi 200 paragrafů, nemůže snad býti závadou, když ani nařízení nebude moci býti kratší.



Jestliže se na to nepomýšlí, aby policejní právo trestní bylo upraveno skutečně v duchu moderním a trestní řízení správní v duchu nové doby s vůdčí zásadou: šetření svobody občanské, pak bylo by lépe, kdyby zůstalo při úpravě dosavadní. Neboť dosud aspoň, došlo-li někdy k rozhodnutí, jež bylo těžko srovnati s duchem naší ústavy, bylo možno odlehčiti si: však se tak státi mohlo jen proto, že dosud jsou v platnosti zákony z doby Bachova absolutismu. — Nyní má býti vzata i tato útecha. — Před třemi lety byla v tomto listě u příležitosti sedmdesátého výročí vydání »prügelpatentu« vyslovena naděje, že o výročí sedmdesátémpátém bude možno vzpomínati na »prügelpatent« jako na zákon, který kdysi platil. Dnes zdá se mi, že by bylo lépe, kdyby v platnosti zůstal.

Pokud pak jde o všeobecnou reformu správy, zjednodušením a zlevněním správního řízení, domnívá se vláda, že tohoto cíle dosáhne se v prvé řadě, ba snad výhradně, obmezením instančního postupu. Že by mělo býti uvažováno též o tom, zda za tím účelem neměl by býti zjednodušen též vnitřní chod úřadování, po př. obmezen zásah státu do rozmanitých záležitostí, kde toho vlastně žádný důležitý zájem státu nevyžaduje, to bude patrně ležeti mimo úvahu. Domníváme se však, že reforma správního řízení a správy vůbec jest věc tak důležitá a dotýkající se intensivně každého občana, že nemůže býti řešena pouze v ministerských kancelářích a ve více méně neveřejných schůzích sněmovních výborů, nýbrž má k ní dojíti za účasti i kruhů mimopolitických, zvlášt ovšem odborníků theoretických i praktických, i kdyby snad k reformě došlo o několik měsíců později, než si toho dočasná parlamentní většina přeje. Jinak hrozí nebezpečí, že bude opět vytvořen zákon, jenž zůstane v širších vrstvách občanstva beze všeho ohlasu, a který tudíž může býti za změněné konstelace politické snadno změněn.

## Policejní právo trestní.

Dr. Karel Novák (Praha).

Osnova<sup>1)</sup> zákona o organizaci politické správy, která před nedávnem byla předložena parlamentu, a jejíž hlavní účel byl vytvořiti novou organizaci politické správy v Československé republice vzhledem ke změněným poměrům politickým, přináší ve své hlavě prvé úplně neorganicky k nadpisu a účelu osnovy některé podněty ve věci policejního práva trestního. Tím byl opět oživen zájem o tuto materii, jež jest v praxi velice důležitá, a přece nebyla zákonodárně upravena od let padesátých minulého století. Zájem o tuto věc čas od času se objevuje, avšak vždy opět mizí, jelikož nová úprava policejního práva

<sup>1)</sup> Článek tento přirozeně nemůže vyčerpáti této obsáhlé látky ani z částí. Chce býti příspěvkem k diskusi.