Kaizlova „Věda správní“.

Asi před čtyřmi roky počato bylo mezi politickými i osobními stoupenci a přáteli Dra Josefa Kaizla i mezi těmi, kdož znali a cenili jej z učitelské jeho působnosti, vyjednávání, aby duševní dílo Kaizlovo v plném rozsahu a obsahu bylo zachováno budoucnosti. Měly býti ve třech, čtyřech dílech sebrány a vydány nejenom jeho spisy, časopisecké stati, kritiky, zprávy, řeči a přednášky národohospodářské — i cizojazyčné v překladu nebo alespoň výtahu — nýbrž i jeho spisy, řeči a přednášky státovědecké a politické i jeho paměti a korespondence.

Ti, kdož převzali uspořádání jednotlivých oddílů, podnikli již — nesnadné dost — přípravy pro sebrání a uspořádání materiálu, ale jednání samo protahovalo se, až nakonec uvázlo úplně, a dnes lze bohužel záměr úplného vydání Kaizlova pozůstalého díla pokládati za zmařený. Stroskotal — snad jen na čas — i několikerý již podnět, aby znovu bylo vydáno Kaizlovo »Národní hospodářství«, před čtvrtstoletím vyšlé a dlouho již úplně rozebrané, a došlo jen k vydávání Tobolkova spisu »Dr. Jos Kaizl: Z mého života«, obsahujícího Kaizlovy denníky, jeho a jeho vrstevníků korespondenci i některé literární práce a řeči Kaizlovy, buď ještě v rukopisech jsoucí nebo sice tiskem vyšlé, ale méně přístupné a zapomenuté.

Aby z prací Kaizlových dosud netištěných byly zachovány i některé další věci, které by pro svoji objemnost do spisu Tobolkova pojaty býti nemohly, uveřejnění však zasluhují, rozhodli jsme se, obdrževše laskavé svolení J. Exc. pí. Kamily Kaizlové, prostřednictvím p. Dra Tobolky nám udělené, otisknouti v tomto listě prozatím alespoň Kaizlovu vědu správní, kterou bohatý obsah i skvělý namnoze sloh činí dílem trvalé ceny a jejíž uveřejnění zajisté je s to prestiž Kaizlovu jakožto učence a profesora jenom zvýšiti.

U nás nebývá obvyklým otiskovati profesorské přednášky, které kolovaly za života svých autorů v litografiích; činí se velmi značný rozdíl mezi litografiemi pro účely školské připuštěnými a výkladu živým slovem vyžadujícími a mezi učebnicemi tištěnými i t. zv. autorisovaná vydání litografií pokládají původci jejich za dílo nedosti hotové, které by pro vlastní tisk po případě zcela jinak vypravili, citátovým aparátem doplnili a pod. Zejména kdyby pak k otisku použito bylo nekorigovaných poznámek posluchači sdělaných, mohlo by snadno velmi těžce a nezaslouženě autorovi býti uškozeno.

Této obavy u správní vědy Kaizlovy není. Formou těchto jeho přednášek byl rychlý diktát, jen zřídka vsunutými poznámkami

KNIHOVNA MINISTERSTVA SOC. PÉČE.

doplňovaný, posluchači jen poněkud zběžněji píšícímu bylo však možno přednesu věrně doslova stačiti. Béřeme zde za podklad otisku vlastní úplné zápisky z r. 1888/9, které se většinou doslovně shodují se zachovanými litografiemi z r. 1890/1, a kde se neshodují, jsou úplnější, druhdy i výraznější. I obsah i forma těchto výkladů svědčí o jejich propracovanosti: některé části z politiky dopravní přejal Kaizl sám později do své tiskem vydané vědy finanční, pro politiku živnostenskou, první a nejobšírnější to část své vědy správní, použil pak Kaizl svého staršího spisu »Der Kampf um Gewerbereform und Gewerbefreiheit in Bayern von 1799—1868«. I v nich je značný kus Kaizlova ducha, Kaizlovy práce, který by nezachován, leda v skrovném počtu litografií u nevelikého celkem hloučku tehdejších skutečných posluchačů upadl časem v naprosté zapomenutí. Uveřejnění jich považujeme tedy za akt nejenom piety, nýbrž prosté spravedlnosti naproti jednomu z nejčelnějších lidí našeho národa ze sklonku minulého století.

Dodáváme, že Kaizlovy přednášky o vědě správní jednají jen o politice živnostenské, agrární, tržební a dopravní a že celý následující »úvod« ve správní vědu zachován je pouze rukopisně; v litografiích obsažen není. *R.*

* * *

Věda správní.

Úvod.

Správní věda je věda o činnosti státu a ostatních politických jednot (obcí atd.), o působení a účinkování jejich na společnost. Dvě základní otázky jsou:

1. Jak se ustavil a vznikl stát, t. j. kteří jsou základové politického ujednocení a spolčení lidí, především vzniku politických autorit? Jsou to:

a) pospolitá povaha, přirozený pud žíti v tlupách, společný lidem s kolikerými živočichy nižšími;

b) ustavičné ohrožování prvotných tlup, jež přirozená bojovnost a útočnost lidská vnitř i vně způsobuje a tak s počátku občasné, později pevnější srážení tlup vynucuje;

c) obdiv, strach, úcta, účastenství, jež vzbuzují veliké mohutnosti tělesné, mravní nebo rozumové na jednotlivcích shledané, takže ostatní se jim bezděčně sklání;

d) přirozená poddajnost, poníženost a náchylnost k poslušenství u většiny lidí;

e) přirozené a bezděčné přenášení svazků a poměrů rodinných na vyšší skupiny;

f) mohutný vliv představ a činností náboženskо-mravních, spojování autorit politických s božstvím, jdoucí až k deifikaci, náboženská sankce politické autority.

(O vývoji organismu státního a aparátu správního z prvotních autorit polit. v. Spencer Political institutions.)

2. Jaká je skladba státu?

Co stát dovede a chce, to orgány svými dovede a chce, těmi, kdo představují vůli a čin státu, a to byly a jsou vždy určité osoby. A otázka je, jak vybrány ty osoby ze společnosti, kterou část, které třídy a interesy společnosti představují a zastupují, to míníme otázkou o skladbě státu.

Často jakési metafysické a dokonce mystické pojímání přisuzuje státu jakousi samostatnou existenci nebo aspoň předpokládá, jakoby řečené osoby, které stát představují, zastupují a jeho moc v ruce mají, byly praví zástupcové všech interesů, jakoby tudíž vždycky stát podle povahy své ke všem bral stejný zřetel, jakoby spravedlivě uvažoval vše atd. Nakonec mluveno o státu jako o vyšší, nadlidské osobě, která po způsobu Prozřetelnosti spravedlivě zasáhá do osudu a konání společnosti.. Naproti tomu je zřejmo, že stát není odloučen od společnosti, že z ní pochází, z ní, z jednotlivců v ní jsoucích béře skladbu svoji. Historie toho dokladem, že politická moc bývá průvodčím a doplňkem hospodářské moci, prvotně majetku rolnického, později i majetku, kapitálu průmyslového, a že společenské elementy, jak byly hospodářské síly a samostatnosti nabývaly, nevyhnutelně derou se k účastenství v politické moci. (Ponenáhlé šíření se kruhu osob politicky platných: odvěká instituce otroctví — veliká část společnosti zbavena tu nejen politické moci, nýbrž i svobody a platnosti osobní a v rukách malého fragmentu společnosti soustředěn majetek i politická moc; v době feudální politiky vrchpráví jde ruku v ruce s vrchním majetkem pozemkovým; ponenáhlé vznikání, sesilování, osamostatňování majetku průmyslového ve městech, ohrožování a překonávání výhradné moci feudálních pánů, vyšinutí měst ku politické platnosti.)

Ze skladby státu a hospodářských základů jeho vyplývá směr a hranice působnosti jeho. Stát otrokářů po způsobě řecko-římském instituci otroctví nezruší, leda že ekonomicky prospěšnějším shledá, zaměstnávati za mzdu svobodné dělníky, než udržovati otroky. Stát, v němž politická moc je v rukou třídy, která zastupuje kapitál průmyslový, nebude prováděti žádné sociální opravy, která by převahy a integrity kapitálu průmyslového se dotýkala.

*

Stát, v němž převládá kapitál pozemkový i průmyslový, t. j. v němž politická moc je v rukách majitelů jeho, bude hleděti finance upraviti tak, aby kapitálu co nejvíce bylo šetřeno a břímě daňové pomocí daní nepřímých svaleno bylo na třídy nemajetné atd.

Jakožto jednající orgán společnosti, jenž provádí určité úkoly postupem času kvalitativně i kvantitativně se měnící (původně a vždycky vnější bezpečí a vnitřní řád), musí býti stát a nižší jednoty politické nadán ústrojím intelektu, vůle a činu. Nelze jinak při státu jako při všech nefysických kolektivních osobách, než aby vůle a intelekt některých fysických osob (kterých? vývoj od despotismu až ke konstitučním státům a republikám — zápasy stran) byl vůlí a intelektem státu a aby některé osoby činnými byly za stát. Ústava slove způsob, kterým společnost politicky konstituována (ustavena) jest, kterým stát formálně ze společnosti složen a zbudován jest. Ústava stanoví, kdo jest a stává se představitelem rozumu, vůle a činů státu, kterak tedy ideje a chtění státu vzniká a se projevuje, kterým rukám svěřeno jednání za stát.

Vnější konání státu je dvojí:

1. usnášení se na vůli a projevování vůle, t. j. činnost zákonodárná, stanovení úkolů, jichž státem domáháno se býti má, a prostředkův a orgánův, jichž k tomu jest užívati;

2. provádění vůle a úkolů státu skrze tyto orgány k tomu povolané; a tuto činnost státu a nižších obcí zoveme správou v nejširším slova smyslu. Nemusí to býti a nebyl a není to právě vždy stát, jemuž náleží stanovení i provádění všech úkolů, jichž společnost pomocí politické organisace své, t. j. skrze obce všeho druhu, se domáhá. Určité obory úkolů zůstávají nižším obcím a státu jenom některé jsou vyhrazeny, a tak nižší obce v oborech těch mají vlastní volné usnášení. V tom záleží podstata autonomie nebo svézákonnosti. (Historický vývoj: větší nebo menší překonání a pohlcení menších existencí politických, territoriálných i reálných — na př. svazků cechovních — skrze stát a přenášení působnosti jejich na stát.) Podobně však i provádění úkolů, jejichž vytčení (zákonodárství státní) svrchované obci státní výhradně náleží, nemusí díti se a často ani žádoucno není, aby dělo se právě skrze výkonné orgány státem zřízené, skrze t. zv. centrální správu, rozvětvující se od ministerstev hierarchicky po území celého státu, nýbrž může zůstaveno býti obcím nižším a vlastním orgánům jejich, dokonaleji a lépe rozumějícím poměrům a prospěchům lokálným. V tom záleží podstata samosprávy. Z toho pak vyplývá rozdíl

jednak mezi autonomií a samosprávou, pak mezi centrální správou státní a samosprávou a mezi centralismem a autonomismem. Že historickým vývojem rozmanité odrůdy při rozlišení zákonodárné kompetence (legislativy) státní a autonomie nižších svazků vzniknouti mohou a vznikly, jest na bíledni; ne z věcných úvah o přiměřenosti nebo nepřiměřenosti kompetence, širšího nebo užšího svazku řešen tento problém dělby práce, nýbrž nejrozmanitější historické momenty, jako převaha centralisujícího militarismu nebo zase seslabení jeho, pak skládání se dříve samostatných bytostí politických ve větší celky mívaly rozhodující vliv. Co se týče samosprávy, vyskytuje se ovšem i případ jaksi opačný, že skrze orgány vyššího svazku (státu) prováděna jsou usnesení nižších autonomních svazků.

Moderní duch ústavní toho důsledně a nutně požaduje, aby správa omezovala se na provádění vůle státu zákonodárnými činiteli formálně pronášené, t. j. aby administrováno bylo jen podle zákonů. Důsledností této snahy z konstitučního zřízení od sebe samé vyplývající jsou pak instituce ve většině moderních států zavedené, administrativu v tomto směru kontrolující: nehledíc k řízení opravnému, které jest hierarchickým pořadem instancí dáno, poskytnuta možnost podrobiti příkazy nebo nálezy administrativních orgánů zvláštní formální zkoušce na zákonitost jejich a instituce k tomu cíli sloužící jsou t. zv. správní soudy. —

Všecek obor správní činnosti veřejné rozložiti lze v následujících pět oborů:

1. vnější obrana pomocí vojenství;

2. udržování právního řádu uvnitř skrze soudnictví, justice.

Tyto 2 obory jsou základní a v historické řadě první, vedle nich ponenáhlu samostatné existence nabývají

3. nabývací hospodářství veřejné: finance (samostatné finance hospodářství veřejných);

4. udržování a upravování styků mezinárodních.

Z prvotných pak a malých začátků velmi zajímavým a pestrým historickým postupem dnešního dne široko se rozvinul obor

5. t. zv. vnitřní správy nebo správy v užším slova smyslu. Po dlouhé doby vedena byla suma těch činností, které náleží dnes ku vnitřní správě státní jako vlastní záležitost menších, více nebo méně samostatných obcí territorialných (měst) nebo realných (cechů, svazků poddanských a j., náboženských jednot) a teprve ponenáhlu a ovšem nikoli vesměs potažena na širší svazky a ze-

jména i stát. Předmětem správní vědy nejsou všecky ty rozsáhlé obory činnosti veřejné, vyloučen veskrz prvý a třetí a z velké části také čtvrtý (nikoliv potud, pokud jde o úpravu mezinárodních poměrů hospodářských), avšak ani všecek obor činnosti jdoucí za udržováním vnitřního řádu a za vedením vniterného vývoje společenského nezabírán do vědy správní, nýbrž vyloučeno i soudnictví, tak že věda správní obmezuje se v podstatě na to, co právě nazváno vnitřní správou v užš. sl. sm.

Rozdíly mezi justicí a správou záležejí v tom: Zachování právního řádu zajisté je základním interessem všech občanů. Pokud jednání jednotlivců je ve shodě s daným řádem právním, není podnětu k činnosti orgánů justičních; jestliže však jednání občanů odchyluje se, rušíc zaručené interessy, třeba jest aktivity těch orgánů, a úlohou jejich jest v první řadě porušený právní řád napraviti (negace negující vůle) a tím v druhé řadě také hájiti porušené interesse soukromé. Ten jest úkol justice, jenž tedy v tom záleží, aby jsouc dožádána nalézala, co přiměřeno jest právnímu řádu, a tomu nálezu ku praktickému provedení dopomohla; k interessům, které se pojí k této její činnosti, justice přímo nehledí, neboť jí jde o integritu právního řádu a tím dán formální ráz té činnosti její.

Jiný jest účel a jiný ráz duchovní činnosti při správě; orgán justice táže se jen po tom, čeho vyhledává právní řád v applikaci na určité pojediné faktum, a provádí formální logickou operaci a exekvuje nalezený závěrek neohlížeje se po praktických toho konsekvencích dobrých nebo špatných. Správa naproti tomu jde za materiálními účely, které vyplývají v různosti své ze skutečného života (opatřiti bezpečnost majetku hlídkami, bezpečnost zdraví a života osvětlováním, zřizováním zábradlí, opatřením za nakažlivých nemocí atd.). Ten hmotný effekt jest cílem administrace, k němuž platný řád právní (správní právo) jest jí základem a pobídkou, avšak zpravidla toliko nejzazší hranicí pro povolenou ingerenci orgánů správních, která v rámci jeho podle různých poměrů životních a podle subjektivního pojímání nejrozmanitějším způsobem se může utvářeti. Podmínkou pro činnost justice je skutečné nebo domnělé porušení práva, které se po žádosti soukromého nebo veřejného žalobníka odčiniti má; orgánu justice o nic jiného nejde, než aby právní řád byl zachován — interessů za tím stojících nedbá (»slepá justice«), správa však stává se činnou ne proto, že porušena norma právní, nýbrž že běží v obecném prospěchu o za-

mezení nějaké pohromy, odčinění nebo umírnění nějakého škodlivého účinu, o dosažení nějakého prospěchu, nechať už k tomu potřebí jest pouhého jednostranného konání orgánů správních nebo zároveň součinnosti občanův (opomenutí nebo konání), slovem, protože obecný prospěch vyhledává a zákon správní dovoluje neb dokonce předpisuje nějakou činnost správních orgánů, a činnost ta, jak právě naznačeno, může býti nejenom repressivná, nýbrž i praeventivná. Moderní správu ve velmi značné míře označuje vzrůstání praeventivné činnosti naproti repressivní (gouverner c'est prévoir, nikoliv administrer); na př. v oboru chudinství převládal velmi rozhodně ráz repressivní, t. j. obmezováno se na poskytování podpor v případech, že skutečná chudoba nastala — dnes vyskytuje a vzmáhá se praeventivní snaha správních zákonů a na nich spočívajících správních institucí, aby zchudnutí nenastalo tak snadno (ku př. tím, že činěna opatření, aby nemajetným zjednávána byla práce, aby dělníci, pokud ještě vydělávají, byli pojištěni pro případ nezpůsobilosti výdělkové nastalé úrazem nebo nemocí atd.).

Obor činnosti t. řeč. vnitřní správy nebo správy v užš. sl. sm. (dříve t. zv. policejní správy) zavírá v sobě hledíc k tomu, jak v našich dobách pojímá a v praxi objevuje se působnost a povolání státu a ostatních obcí, toto (nikoliv taxativné) vytčení:

1. Pozorovací a informativná činnost (záznamy, sčítání obyvatelstva a jiná statistická vyšetřování, ankety a j.).

2. Péče o administrativní řád a evidenci obyvatelstva, na př. stanovení příslušnosti občanů a práva domovského, stopování místního pohybu obyvatelstva (pasy, legitimace, přihlašování atd.).

3. Péče o zdraví a život, na př. praevence: čistota a osvětlování ulic, ohrazování nebezpečných míst, udržování a upravování pohřebišť, očkování, opatření proti epidemiím, zdravotní kontrola potravin, opatřování pitné vody, kanalisace, reglementace a kontrola prostituce atd.; represse: udržování nemocnic, vydržování veřejných lékařů, lékáren atd. (zřejmo, že jisté druhy represse — potrestání — náležejí kriminální justici).

4. Péče o mravnost, na př. praevence: péče o vychování náboženskomravní, zamezování pohoršení (dozor nad obrazy, divadly a pod.), povzbuzování (skrze řády, vyznamenání, premie atd.); represse náleží většinou do oboru justice trestní, do oboru správy náležejí káznice a pod. ústavy.

5. Péče o rozumový vývoj: všeobecné ústavy vzdělávací, od elementárních až do vyšších škol, pokud máme tuto na zřeteli rozumové vzdělání, knihovny veřejné, sbírky, podpora vědeckých studií, akademie atd., pokud vše to jest dílem politických orgánů (iniciativa soukromá začasté sama podobné ústavy zařizuje).

6. Péče o vývoj esthetický: podpora uměn skrze odborné akademie umělecké, výstavy, premie, zaměstnávání umělců atd.

7. Péče o majetek občanů; proti úmyslnému zkracování všeho druhu náleží represse justici, pokud jde o obranu proti účinkování přírodních sil, jeví se praevence ku př. v rozmanitých opatřeních konservačních (stavení hrází, zřizování hromosvodů, úprava hasičství), represse v rozmanitých opatřeních ochranných po nastalé škodě, v péči o assekuraci, někdy za povinnou občanům ukládaných.

8. Péče o obývání t. j. zakládání a udržování osad a budov (policie stavební); tu sbíhají se zřetele zdravotní, bezpečnostní, esthetické, často i vojenské a j.

9. Ingerence v oboru národohospodářské výroby a oběhu statků:

a) výroba prvotná, b) průmyslová, c) tržba (odborné školy, vzorné výroby, zavádění plemen zvířecích, výstavy, musea, ochrana vzorků a patentů, usnadňování nebo ztěžování zahraniční konkurence skrze celní politiku a i skrze úpravu tarifů železničních atd.),

d) hospodářský obchod (Verkehr; Handel = tržba):

α) komunikace: péče o cesty pozemní a vodní a přístavy (policie cestovní, říční, námořní),

β) doprava sama: úprava dopravy na silnicích, řekách, moři, na železnicích atd., reglementy a řády jízdní a dopravní, působení státu na tarify (v Rakousích hranice státu vyhrazené velmi obmezeny),

γ) směny statků: úprava měr i vah, měnidla i platidla (dvojí tedy způsob úpravy peněz skrze stát: mincováním a stanovením měny); veřejná skladiště a j.,

δ) úvěr, reglementování bank, omezování určitých forem úvěrních na př. směnek, zejm. různá hlediště politiky naproti cedulovým bankám, zřizování a vydržování bank skrze politické orgány samotné (státní poštovní spořitelna, státní cedulové banky, zemské banky, okresní a obecní spořitelny, zastavárny atd.), jestliže ve prospěch úvěru a zlacinění jeho se to prospěšným shledává.

10. Péče o osoby po právu nezpůsobilé k tomu, aby samy