

V nadväznosti na konferencie právnych historikov zo socialistických krajín, ktoré sa konajú každoročne od r. 1959, rozvinula sa aj spolupráca poľských a maďarských právnych historikov univerzít Kraków a Pécs. Z toho vyplynul aj tento zborník statí z oblasti novších dejín verejnej správy v Európe.

Kazimierz B a r a n (Kraków) vypracoval štúdiu o modeli anglického "local government" v 19. storočí. V čase druhej svetovej vojny sa totiž vo verejnej správe Anglicka rozšírili prvky centralizmu. Keď sa potom zachovali aj po vojne, kvalifikovalo sa to ako porušenie tradície založenej na miestnej verejnej správe. Ale v skutočnosti sa ukazuje, že pôvodné tradičné zriadenie neumožňuje účinne usmernosť vidiecku správu z ústredných miest. Pritom novodobý rozvoj štátnych funkcií si priam vyžaduje zásah ústredných orgánov do činnosti miestnych. Preto sa už od 19. storočia rozvíjal dozor ústrednej správy nad miestnymi vecami. Vyžiadali si to systém plánovaného hospodárstva, rozvoj verejných služieb a ohľad na bezpečnosť štátu. Napriek tomu sa uskutočňuje v Anglicku kontrola vidieckej správy doteraz len súdnou cestou, na rozdiel od pomerov na európskej pevnine. Tým ustrnula uvedená správa na úrovni 19. storočia. Tento stav idealizovali právnici európskej pevniny ako vzor slobodnej samosprávy, hoci v skutočnosti išlo len o odnož štátnej správy, ktorú vykonávali občianske orgány. Celý tento systém sa zakladal na ustanovizni tzv. "mierových sudcov", čo však časom bol anachronizmus. Lebo to nevystačovalo pri vzrastajúcich úlohách priemyselnej civilizácie. Vtedy sa vynorila forma návrhov zákonov, ktorými sa upravovali výrazne miestne záležitosti ("private bills"). Súčasne vznikali hlavne v mestách nové orgány pre potreby nového moderného života. Pravda, ich činnosť podliehala zase len súdnej kontrole, ktorú vykonávali od prvoti riadne a nie administratívne súdy. Aj úradní funkcionári podliehali len miestnym orgánom. Napriek tomu sa uskutočnila práve v 19. storočí aj jednotná úprava niektorých úsekov verejnej správy pre celú krajinu. To sa ukazuje na príklade chudobinskej starostlivosti. Aj tento spôsob úpravy mal historické korene a bol tak predchodcom stavu, ktorý nastal v čase druhej svetovej vojny.

O dozore maďarského ministerstva vnútra nad miestnou samosprávou v období medzi dvomi svetovými vojnami napísal štúdiu Andor C s i z m a d i a (Pécs). Toto ministerstvo prevzalo r. 1932 aj úlohy zrušeného ministerstva práce a ľudového blaha, pričom malo 15 oddelení, ktorých počet sa po vstupe do vojny zvýšil na 21. Do ich právomoci



patril aj dozor nad samosprávou a sčasti aj jej riadenie. Spočívalo to v tom, že minister vnútra bol zásadne najvyššou odvolacou inštanciou v dvoj- a trojstupňovom konaní, keď v 1. inštancii rozhodli orgány samosprávy obcí alebo municípií (t.j. miest a žúp). Okrem toho sa vymedzili zákonom určité veci, v ktorých uznesenia orgánov samosprávy nadobudli platnosť až potom, keď ich potvrdil minister vnútra. To sa nazývalo administratívna tutela. Najmä sa žiadalo potvrdzovanie obecných a mestských štatútov. Pritom mohol minister vnútra požadovať zmeny v predloženom texte. Ale okrem toho bolo možné aj zrušiť uznesenia orgánov samosprávy pre nedostatok kompetencie týchto orgánov alebo pre iné porušenie zákona, ako aj vtedy, keď ho povolaní úradní funkcionári napadli z dôvodu verejného záujmu. Administratívna tutela sa týkala najmä hospodárenia samosprávy, ktorého kontrola sa pritom vykonávala v spolupráci s ministerstvom financií. Okrem toho sa postupne celé účtovníctvo samosprávy podriadilo ministrovi financií a r. 1930 vznikol pre hlavné mesto kontrolný účtovný dvor. Dôležitou zložkou samosprávy municípií bola jej funkcia sprostredkovať činnosť štátnej správy. V tejto funkcii boli jej orgány vykonávateľmi zákonov a nariadení vo svojom územnom obvode. Ale pritom bola daná možnosť námietok z dôvodu škodlivosti alebo vykonateľnosti uvedených právnych noriem. Najmä valné zhromaždenie municípie alebo výbor municípie mali možnosť podať sťažnosť na Správny súd. V období medzi dvoma svetovými vojnami sa priznalo ministrovi vnútra aj právo rozpustiť výbor municípie. Samotnému municípiu však sa priznalo právo rokovať o všeobecných veciach verejného záujmu a uznesenia o tom dávať na vedomie iným municípiám, vláde a vo forme petícií aj obidvom snemovniam parlamentu.

Rozborom postavenia štátnych úradníkov pochopených ako "služobníkov štátu" podľa predpisov pruského Landrechtu z r. 1794 sa zaoberala Irena M a l i n o w s k a - K w i a t k o w s k a (Kraków). Vyšla z reformy verejnej správy, ktorá prebiehala v Prusku od začiatku 18. storočia. Jej hlavným účelom bolo vykonať centralizáciu, na vrchole ktorej bol sám kráľ. Vedľa neho pôsobili tri hlavné ústredné orgány administratívy. Služobný pomer úradníkov mal charakter verejný a vrcholil kodifikáciou "úradníckeho práva" v pruskom Landrechte z r. 1794. Predpisy tohto práva obsahuje hlavne časť uvedeného zákonníka nadpísaná názvom "služobníci štátu". To bola zásadná úprava práv a povinností úradníkov. Na to nadväzovali ďalšie právne predpisy vydané potom v 19. storočí. Už podľa prvotnej úpravy z r. 1794 sa za štátnych úradníkov považovali tak vojenský, ako aj civilní zamestnanci. V tejto štúdii sa zamerala autorka na civilných zamestnancov. Medzi nich patrili aj obecní, súdni a iní zamestnanci útvarov podriadených



štátu. Postupne sa upravil spôsob prijímacích skúšok, forma nástupu do zamestnania, bezprávne získanie úradnej funkcie, stupne služobných kategórií a príslušné služobné tituly, zodpovednosť, zmena bydliska, ako aj prepúšťanie zo služby a prechod do výslužby. Zvláštnosťou štátnej správy v absolutistických monarchiách bola kolegiálnosť niektorých úradov. Účastníci takýchto kolégií boli solidárne zodpovední za spôsobené škody, ak len nepodali proti uzneseniu kolégia písomné votum separatum.

Lesław P a u l i (Kraków) uviedol poznámky o organizácii dedinských obcí vo Varšavskom kniežatstve (1807-1815) a v konštitučnom kráľovstve Poľsku (1815-1831). Skúmal najmä vplyv osvietenského absolutizmu, ktorý sa uplatnil po tretej deľbe Poľska hlavne v častiach, čo pripadli k Prusku a Rakúsku. To sa prejavilo zlepšením celkového postavenia poddaných, na rozdiel od častí pripadnutých Rusku, v ktorých naopak nastalo v tomto smere zhoršenie. R. 1807 potom vzniklo z pruských a rakúskych častí Varšavské kniežatstvo. Vtedy síce zaniklo nevoľníctvo, ale ostali roboty. Verejná správa sa organizovala podľa vzoru Francúzska a sčasti aj Pruska a Rakúska. Dedinské obce sa organizovali podľa obdoby mestských. Na ich čele boli "wojti" menovaní nadriadeným úradom z obyvateľstva obce ako výkonné orgány štátnej moci. Vykonávali aj uznesenia obecnej rady a čiastočne podliehali jej kontrole. Keď tomu istému "wojt"-ovi podliehalo viac obcí, menoval pre jednotlivé obce "šoltysov". Obecné rady mali obyčajne len 5 členov, ktorých menoval nadriadený úrad z osôb zvolených na zhromaždení obyvateľov príslušnej dediny. Ich kompetencia bola dosť úzka a týkala sa hlavne obecného rozpočtu, verejných prác a možnosti podávať návrhy na nadriadené úradné miesta. Ináč sa v rukách "wojt"-a vlastne sústreďovala celá administratívna a policajná právomoc. Zdanlivý pokrok tejto celkovej organizácie sa maril tým, že za "wojt"-ov menovali spravidla šľachtických majiteľov dedín. Tým sa zachovala naďalej moc šľachty nad dedinským obyvateľstvom. Obecné rady sa degradovali na poradné a kontrolné orgány. Po páde Napoleona pripadla najväčšia časť Varšavského kniežatstva Rusku, ako tzv. Poľské kráľovstvo. Jeho ústava mala menej demokratických črt než Varšavské kniežatstvo, ale obsahovala značnú úpravu občianskych práv, totiž osobnú slobodu a rovnosť pred zákonom. Oproti tomu neplatila rovnosť politických práv a sedliakom sa nepriznávalo vlastníctvo k pôde, ktorú obrábali. Funkciu "wojt"-ov zase len vykonávali na dedinách majitelia dedín, ba priznávalo sa im to ex lege. "Wojt" si mohol ustanovovať zástupcu (šoltysa), bol výkonným orgánom štátnej moci, ale súčasne aj predstaviteľom obce voči úradom. Samospráva nejestvovala a niekdajšie obecné rady zanikli. Po povstaní r. 1830 zaniklo aj Poľské kráľovstvo ako samostatný štátny útvar.



Zavedenie všeobecnej daňovej povinnosti v Uhorsku (1848-49) skúmal János S z i t a (Pécs). Rozoberal plány daňovej politiky Kossutha ako ministra financií uhorskej vlády, ktorý zamýšľal získať finančné prostriedky nie zvyšovaním daňového bremena, ale emisiou bankoviek. V oblasti daňovej kládol väčší dôraz na nepriame dane, než na priame. Oproti tomu sa zo stránky rakúskych vojenských činiteľov hneď na začiatku povstania v Uhorsku prišlo k zavedeniu všeobecnej daňovej povinnosti. Tým sa mali uspokojiť najmä niekdajší nevoľníci, ale aj od šľachty sa vymáhali dane šetrným spôsobom. V praxi sa ale vyskytli ťažkosti, takže niekde dokonca vojenské rakúske orgány postupovali podľa spôsobu zdanenia, čo zaviedol Kossuth. Ba vo Zvolenskej stolici (župe) sa do príjmu z daní započítávali aj škody spôsobené požiarmi, keď prevyšovali daňové príjmy predchádzajúceho roku. Medzi časom cisár oktrojoval marcovú ústavu, ale vo veci zdanenia v Uhorsku sa z rakúskej strany nedospelo k rozhodnutiu. Napokon úspechy uhorského povstania na jar roku 1849 zmarili uskutočnenie plánov viedenských miest vo veci uvedeného zdanenia. Až po porážke povstania sa potom stanovilo, že zdanenie sa malo vykonať podľa dovtedy platných predpisov, ale na základe zásady všeobecného zdanenia. Tým sa zdanila aj pôda dovtedy nezdanená, a to podľa miery zdanenia urbárnej pôdy. Tak sa nielen zrušili rozdiely medzi zdanením niekdajších nevoľníkov a šľachty, ale aj sa rozšíril celý rakúsky daňový systém na Uhorsko. K tomu patrilo najmä zavedenie rakúskych nepriamych daní. Pri slabšej daňovej únosnosti obyvateľstva Uhorska v porovnaní so západnými časťami habsburskej ríše to bolo na úkor tejto krajiny.

Czesław W r o n a (Kraków) kriticky zhodnotil reformu vidieckej samosprávy v Rusku z r. 1864. Po zrušení poddanstva r. 1861 nastal tam príliv obyvateľstva do miest, kde sa rozvíjal priemysel. Tak vznikli masy proletariátu. Súbežne s tým sa rozvíjali reformy, ktoré si vyžadovala nová spoločenská situácia. Z nich mali osobitný význam reformy samosprávy na dedinách (1861), vo vidieckych obvodoch (1864) a v mestách (1870). Ale v dôsledku pretrvávania zvyškov feudalizmu a neobmedzenosti cárskej vlády aj tieto reformy mali črtu obmedzenosti a v tom sa líšila od západno- a stredoeurópskych vzorov. Najpokročejšia bola reforma vidieckej samosprávy a jej venoval autor túto štúdiu. Táto reforma nadväzovala na šľachtickú samosprávu, ktorú prevzala po prvej deľbe Poľska Katarína II. z tej časti Poľska, čo pripadla k Rusku. Zriadili sa samosprávne orgány pre okruhy a gubernie. Do ich právomoci patrila osveta, sociálna starostlivosť, stavba ciest a verejných budôv, zásobovanie obyvateľstva, výrub a vyberanie daní a poplatkov, časť súdnictva nižšieho stupňa a správa vlastného majetku. V okruhoch pôsobili ako samosprávne orgány zhromaždenie a správa.



Zhromaždenie malo 10-96 členov, podľa veľkosti a počtu statkárejších majetkov, ďalej majetkov v mestách a na dedinách. Volili ich v 3 kúriách, ktoré tvorili statkári, potom mestskí a dedinskí voliči. Dedinskí voliči najskôr volili voliteľov a až tí volili členov zhromaždenia. Na tritisíc usadlostí pripadal iba jeden člen a zatiaľ šľachta mala na zhromaždeniach úplnú prevahu. Členstvo platilo na 3 roky a bolo nehonorované. Zasadanie zhromaždenia sa konalo raz ročne a trvalo spravidla 10 dní. Pritom sa volila správa okruhu na 3 roky a pozostávala z predsedu a 2-6 členov. Patril jej výkon bežných úloh. Aj v guberniách pôsobili zhromaždenia a správy. Zhromaždenia mali predsedu a radcov, ktorých počet sa určoval tak, že na 6 členov zhromaždenia okruhu pripadal jeden radca pre guberniu. Volil sa na 3 roky na zhromaždení okruhov. Radcov zhromaždenia bývalo 15 až 100 a okrem nich boli členmi zhromaždenia aj vedúci pracovníci štátnych majetkov, kontrolných orgánov, členovia z guberniálnej správy a zástupcovia duchovenstva. Zasadnutia sa konali raz do roka a trvali 20 dní. Správa gubernií pozostávala z predsedu a 6 členov. Volila sa na 3 roky na zhromaždení gubernie z členov tohto zhromaždenia. Zasadala v priebehu celého roku. Dozor nad vidieckou samosprávou vykonával gubernátor. Mal aj právo pozastaviť výkon uznesení samosprávnych orgánov, ak boli na škodu štátu. Posúdiť to sa mu ponechávalo na jeho voľnú úvahu. Patrilo mu aj právo schvaľovať rozpočty samosprávnych orgánov. Nadriadeným dozorným orgánom bol minister vnútra, ktorý najmä schvaľoval významné uznesenia samosprávnych orgánov. Napokon tzv. vládnucci senát vykonával najvyšší dozor v tej forme, že rozhodoval o sporoch medzi vidieckymi samosprávnymi orgánmi a gubernátorom, ako aj o sťažnostiach proti nezákonnosti a porušeniu kompetencie. Celkove slúžila reforma vidieckej samosprávy na to, aby sa oživila iniciatíva a samostatnosť činnosti širokých okruhov obyvateľstva. Vynútili si to liberálne zložky obyvateľstva, a to šľachty a buržoázie, ale aj revolučné živly. Reforma sa osvedčila ako výdobytok, ktorým sa aspoň sčasti zlepšili hospodárske pomery, doprava, zdravotníctvo, školstvo a kultúra vôbec. Tým sa napomohol rozvoj kapitalizmu v Rusku. Rozhodujúci podiel šľachty na novotách však súčasne stlmil rozmach samosprávy, ktorá predstavovala v podstate "hospodárenie bez moci". Preto sa orgány samosprávy museli dovoľávať pri výkone svojej právomoci podpory polície a vládnych orgánov, ktoré mali "moc bez hospodárenia". Tak sa napokon ukázala reforma ako príliš úzka, lebo samospráva zápasila s finančnými ťažkosťami a bremená, ktoré ukladala obyvateľstvu, znižovali jej popularnosť. Ale napriek všetkým nedostatkom mala veľký význam, lebo vzbudzovala vo verejnosti záujem o svoje pôsobenie. Preto jej ale vláda nedôverovala a znižovala ju na "piate koleso na voze". Byrokra-



tické klika brojila proti nej, takže časom sa zo samosprávy vyradili mnohé pokrokové prvky.

Všetky príspevky tohto zborníka sú vystrojené pramennými a literárnymi podkladmi. Svojím obsahom sú cenným príspevkom k uplatneniu porovnávacieho hľadiska vo výskume dejín štátu a práva.

Jozef Karpat