

PŘEDNÁŠKA Č. 3

VEŘEJNÁ SPRÁVA V OBDOBÍ 1620 - 1918

1. Období 1620 - 1740

Bělohorská porážka českého stavovského povstání vytvořila předpoklady k **omezování stavovských práv a ke vzrůstu absolutistické moci panovníka**. Tento proces podporovalo oktrojované **Obnovené zřízení zemské**, které bylo vydáno v r. 1627 pro Čechy a v r. 1628 pro Moravu. V ostatních vedlejších zemích - na Opavsku, Krnovsku - platilo do r. 1671 ještě staré moravské zemské zřízení a také v ostatních slezských knížectvích se ještě udrželo většinou předbělohorské právo. V tomto období došlo také k zrovnoprávnění němčiny s češtinou v zemské správě.¹

CENTRÁLNÍ ÚŘADY

Základním prvkem ústředního, respektive celého správního aparátu byl **panovník**. Ve výkonu své moci byl nedotknutelný, neodpovědný a nesaditelný. Stal se také výhradním zákonodárcem. Úplné prosazení absolutismu a postátnění správy se však podařilo až Marii Terezií. Do té doby postavení panovníka „nad společností“ spíše vyjadřovalo skutečnost, že je reprezentantem šlechty, jejíž zájmy chránil, a byrokratický aparát byl úzce spjatý se zájmy šlechty.² Král se stal i nejvyšším soudcem a váha zemských soudů poklesla. Český trůn se stal dědičným v habsburské dynastii a odpadlo přijímání nového krále stavy. V r. 1713 prosadil Karel VI. tzv. **pragmatickou sankci** podle níž byly všechny habsburské země nedílné a dědičné v habsburském rodě.

Po Bílé hoře **stoupal význam centrálních habsburských úřadů**, přestože nebyly v přímém státoprávním spojení s českým státem a jejich rozhodnutí se dostávala do českého státu jen buď jako královo rozhodnutí, nebo prostřednictvím české dvorské kanceláře.

Za Ferdinanda II. procházely všechny důležitější státní věci **tajnou radou**, která za tohoto panovníka nabyla největšího významu. Její usnesení měla charakter nejen poradní, nýbrž přímo rozhodující. Její složení se ustálilo tak, že v ní byly zastoupeny všechny nejvyšší úřady a český stát zde zastupoval nejvyšší český kancléř. Za Ferdinanda III. klesl význam tajné rady tím, že vzrůstal osobní vliv panovníka a také proto, že byl zvyšován počet členů tajné rady (za Leopolda I. to byl šedesátičlenný sbor). Vlastní jednání se proto již nedála v plénu, nýbrž v různých komisích, konferencích nebo deputacích. Největšího významu z nich nabyla **tajná konference** zřízená v r. 1669. Konference měla podle své instrukce radit císaři v zahraničněpolitických otázkách a v otázkách vedení války. Tajnou konferenci si ponechal i Karel VI. Okruh její působnosti zahrnoval především zahraniční věci, ale i věci vnitřní, o jejichž příkazání konferenci rozhodoval panovník. V této podobě trvala do r. 1749.

S tajnou radou úzce souvisela **Rakouská dvorská kancelář**, která byla zřízena v r. 1620 nejprve jako expediční orgán pro alpské země a později byla přeměněna v nejvyšší správní a soudní orgán těchto zemí. Josef I. jí přikázal i vedení některé diplomatické korespondence a kancelář tím nabyla významu i pro český stát. Zvýšení její váhy v oblasti zahraniční politiky nastalo za Karla VI.

¹ Český úřední překlad Obnoveného zřízení zemského pro Čechy nebyl v r. 1627 ani vytištěn, pro Moravu bylo vyhlášeno jen německy a český překlad byl pořízen pouze soukromou péčí.

² Srovnej Malý, K. et al., s. 133 - 135.

Dvorská válečná rada nebyla ještě ani v této době centralizovaným orgánem vojenské správy. Ve finančním ohledu byla vázána na spolupráci s dvorskou komorou a generálním válečným komisariátem. Do kategorie centrálních dvorských úřadů se dostala dvorská válečná rada teprve v r. 1746. **Dvorská komora** se po r. 1620 rychle rozrůstala na úkor komor v jednotlivých zemích.

ZEMSKÉ ÚŘADY

Okamžitým opatřením po potlačení povstání bylo jmenování nových, králi oddaných místodržících, kteří vystupovali jako zmocněnci krále. Později byla jejich funkce převedena na sbor nejvyšších zemských úředníků - **sbor místodržících** či později **královská deputace**. Po Bílé hoře bylo trendem **omezování zemské samosprávy**. Pro svou velmi zúženou působnost měli stavové jako své základní fórum **zemské sněmy**, jejichž kompetence byla omezena na nejmenší míru. Na činnost sněmu dohlíželi **královští komisaři**. Českému zemskému sněmu byla Obnoveným zřízením zemským (OZZ) odňata jakákoliv zákonodárná iniciativa, moravskému sněmu byla ponechána v menších věcech, deklaratoria však přiznala i českému sněmu zákonodárnou iniciativu ve věcech, které se nedotýkaly „osoby, výsosti, autority a regalů královských“. Na základě OZZ se stali plnoprávními účastníky sněmů opět preláti jako **duchovní stav**. Hlavním předmětem sněmovních jednání byly *berně*, avšak jejich povolování nesmělo být vázáno na podmínky omezující zeměpanskou (královskou) moc nebo vyžadující udělení nových privilegií. Od konce 17. stol. začal však panovník ukládat nové, zejména nepřímé daně, a to bez povolení zemských sněmů. Zemské sněmy dále jednaly o svolávání zemské hotovosti, o dlužích, o víře, policii, hospodářství, obchodě i o drobných zařízeních pro obecné blaho. Český sněm vedle toho svoloval také k odstoupení území patřícího k českému státu a ke zcizování korunního majetku v Čechách i ve vedlejších zemích. Ve **Slezsku** byl jednak **knížecí sněm**, tj. sněm celého Slezska, jednak **sněmy jednotlivých knížectví**. Zákonodárná iniciativa byla stavům odepřena. Význam a váha sněmů jednotlivých knížectví upadaly.

K přípravě a uskutečnění sněmovních usnesení začali zřizovat stavové ve všech zemích zvláštní **komise**. Ze zemských komisí se postupem času vyvinuly **stavovské zemské výbory** náhradou za postátněné zemské úřady. „*Zemské výbory vznikaly jednak z potřeby trvalého orgánu, který by spravoval zemské jmění, jednak proto, že nejvyšší zemské úřady byly v této době již v podstatě orgány jen královskými.*“ (Hledíková, Janák, s. 156) Zemské výbory byly složeny stejným počtem ze všech stavů a jednaly kolegiálně. V čele zemského výboru v Čechách stál *nejvyšší purkrabí* jako jeho direktor a na Moravě *zemský hejtman*. Činnost zemských výborů zůstala v podstatě omezena na některé věci hospodářské a berní, kdežto záležitosti politické a soudní zůstaly vyhrazeny zeměpanským úřadům.

Nejdůležitějším úřadem českého státu byla **Česká dvorská kancelář**. Članky Obnoveného zřízení zemského (OZZ), které se týkají české kanceláře, historikové považují za jakousi první instrukci pro kancelář jako celek. Vliv stavů na výkon funkce **nejvyššího kancléře**, i když byl nadále vybírán z příslušníků panského stavu, prakticky odpadl. Podle OZZ byl nejvyšší kancléř jmenován králem na 5 roků. Česká dvorská kancelář do jisté míry personálně - svými nejvyššími představiteli - splývala s **Českou dvorskou radou**. Nejvyšší kancléř sám byl předním rádcem krále, jinak se však rada skládala vedle kancléře a místokancléře nikoli už z nejvyšších zemských úředníků, nýbrž z osob jmenovaných libovolně panovníkem, a to převážně z řad cizinců. „*ve skutečnosti však zejména jeho stálá přítomnost u osoby panovníka způsobila, že se stal skutečně nejdůležitějším a nejlivnějším úředníkem České koruny, prvním a také jediným ministrem českého státu, bez jehož kontrasygnace nemělo platnost žádné královské nařízení týkající se českých zemí... jeho podpis zůstával stále zárukou zvláštního postavení českého státu... význam české dvorské kanceláře po Bílé hoře stoupl a kancléř se stal předním sloupem celistvosti českého státu a*

hlavním reprezentantem jeho státní svébytnosti.“ (Hledíková, Janák, s. 146) Od r. 1624 sídlila česká dvorská kancelář trvale ve Vídni a stala se jediným českým úřadem, který byl ve stálém a těsném styku s dvorem. Podle OZZ byla nejvyšším orgánem správy a zároveň nejvyšším soudem všech zemí českého státu. Všechna rozhodnutí krále a nových habsburských centrálních úřadů a vše, co se týkalo zemí českého státu, procházelo českou dvorskou kanceláří.

Nějakou dobu po Bílé hoře zůstal zachován celý **Český královský dvůr**, který ovšem fungoval jen tehdy, když byl král v zemi. Později však, když král sídlil v zemi stále méně, nebyly jednotlivé úřady královského českého dvora obsazovány, takže zanikly nebo byly proměněny v dědičné úřady v určitých šlechtických rodech.

Nejvyšší zemští úředníci v jednotlivých zemích **českého státu** se stali „*královskými nejvyššími zemskými úředníky*“. Všichni přísahali pouze králi a jeho dědicům, nikoli také stavům. Nebyli již jmenováni na doživotí, ale na 5 let. Král obsazoval úřady s radou, tj. podle návrhu dosavadních úředníků, kterým však nebyl vázán. K nejvyšším zemským úředníkům přibýli **prezident nad apelacemi** a **prezident české komory**. Úřad **zemského maršálka** byl omezen jen na Čechy. **Pořadí nejvyšších zemských úředníků království českého** byl nyní takovýto: **nejvyšší purkrabí**, který měl podle OZZ znovu nejpřednější místo mezi královskými zemskými úředníky, mimoto byl předsedou zemského sněmu a zemského soudu a stal se také předsedou místodržitelství rady, tj. prvním místodržícím, dále to byl **nejvyšší zemský hofmistr**, který zároveň předsedal komornímu soudu, **nejvyšší zemský maršálek**, **nejvyšší zemský komorník**, **nejvyšší zemský sudí**, který předsedal rovněž zemskému soudu, **nejvyšší kancléř**, **nejvyšší dvorský sudí**, který předsedal manskému soudu, **prezident rady nad apelacemi**, **prezident české komory**, **nejvyšší zemský písař**, **zemský podkomoří a purkrabí hradeckého kraje**.

Na Moravě se počet úředníků změnil jen odpadnutím zemského maršálka. **V centrální slezské správě** zemští úředníci s výjimkou jediného zemského hejtmana nebyli.

Finanční správu v Čechách vedla **Česká komora**. Ačkoliv její agenda stále vzrůstala, omezovala se komora čím dál tím více na vlastní Čechy a klesala tak na pouhý zemský úřad. Její centrální funkce přebíraly ústřední vídeňské úřady, zvláště dvorská komora, která si vybudovala se zemskými úřady na Moravě a ve Slezsku přímý styk. V r. 1745 byla česká komora zrušena a její agenda přešla na místodržitelství, později pak na královskou reprezentaci a komoru a na jejího pokračovatele, kterým bylo gubernium.

Na Moravě existoval úřad **rentmistra**, **ve Slezsku** působila **slezská komora**. Zástupcem fisku v jednotlivých zemích byly i nyní **fiskální úřady** v čele s královskými nebo komorními prokurátory, kteří se po vydání Obnoveného zřízení zemského stali velmi důležitými úředníky.

KRAJSKÁ SPRÁVA

I **krajská správa** byla předmětem výrazných změn. Po celé období let 1620 - 1751 byly krajští hejtmani, zejména v Čechách, pokládáni stále ještě za stavovské reprezentanty, i když podle OZZ byli zařazeni mezi ostatní královské zemské úřady. Krajští hejtmani byli každoročně jmenováni ze stavů usedlých v kraji. Jak již bylo poznamenáno, OZZ likvidovalo velmi důležitou složku krajské samosprávy, kterou byly krajské sjezdy. Obnovilo zákaz konání těchto sjezdů bez povolení krále. V r. 1685 nastala v Čechách další změna, když byla předepsána rezignace krajských hejtmanů po 5 letech, což se shodovalo s podobnou rezignací zemských úředníků. Krajští hejtmani sídlili na svých panstvích a správu kraje řídili odtud. Bylo jejich povinností, aby se rozhodovali jednak společně, jednak aby v případě nebezpečí z prodlení rozhodoval ten krajský hejtman, kterému byl případ předložen, pokud možno však musel informovat druhého krajského hejtmana.

Působnost krajských hejtmanů byla zpočátku trojího druhu, a to ve věcech veřejné správy s některými částmi soudní správy, dále správa berní a rovněž záležitosti vojenské, zejména pomoc při průtazích vojska, verbování a zásobování armády atd. Krajští hejtmani se však začali uplatňovat podstatnou měrou i při stále vzrůstajícím vlivu státu v oblasti patrimonia. Robotní patenty z l. 1680, 1717 a 1738 vytvořily předpoklady pro základní ochranu poddaných a pro potrestání přestupků patrimoniálních úředníků, nikoli však samotné vrchnosti. Na konci první poloviny 18. stol. spočívalo tak těžiště kompetence krajského hejtmana především v trestní, vojenské a policejní, politické a soudní oblasti. *“Do poloviny 18. stol. se tak vyvinuly všechny hlavní agendy krajského úřadu: berní věci (contributionale a diaetale), vojenské věci (militare), finální věci (camerale), živnosti, obchod a průmysl (commerciale), určitá soudní agenda, pokud nebyla přímo vyhrazena soudním orgánům (judiciale), a konečně v širším smyslu slova politická a policejní agenda (publicum).“* (Hledíková, Janák, s. 158)

Za třicetileté války se začalo dvakrát jednat o novém rozdělení krajů v Čechách do tzv. čtvrtí, k realizaci však nedošlo. V r. 1714 byly v Čechách v souvislosti s připravovanou berní reformou kraje redukovány.³ **Čechy** tak byl od r. 1714 rozděleny na 12 krajů (Bechyňský, Berounský, Boleslavský, Čáslavský, Hradecký, Chrudimský, Kouřimský, Litoměřický, Plzeňský, Prácheňský, Rakovnický a Žatecký). **Na Moravě** se setkáváme s trvalým rozdělením země do 5 krajů v r. 1637 - kraj Brněnský, Olomoucký, Hradištský, Znojmský a Jihlavský, největší, kraj Olomoucký - Rozdělením tohoto kraje na dva celky přibýl v r. 1735 k dosavadním pěti krajům jako šestý kraj pferovský.

MĚSTSKÁ SPRÁVA V OBDOBÍ OD ROKU 1620 DO REFORMY 18. STOLETÍ

Bělohorská porážka měla nejprve za následek suspenzi veškeré městské autonomie. Ferdinand II. dosadil do všech měst své *hejtmany*, ti se však neudrželi, takže **se vrátil stav z doby po r. 1547**. Královští rychtáři byli navíc jmenováni i ve většině měst, které byly dříve sankci ušetřeny. K obnově městské samosprávy v podobě z druhé poloviny 16. stol. došlo navrácením privilegií.⁴ Města, která zachovala za povstání věrnost panovníkovi, byla odměněna novými výsadami, především vynětím z pravomoci podkomořího.⁵ Touto cestou **vzrůstal** v 17. stol. **počet privilegovaných měst**.⁶

Stejně jako ve státní správě **vzrostl silně panovníkův vliv** i uvnitř všech měst. Ustanovení královských (cisařských) *rychtářů* nyní již téměř ve všech městech umožnilo vydání jednotné *instrukce* pro jejich činnost (r. 1651 pro česká a r. 1659 pro moravská města). Rychtáři vesměs jako prvnímu, čestnému členu rady náležel dohled na všechnu administrativní činnost a městské hospodářství v zájmu panovníka v podobě z poloviny 16. stol. *Podkomořímu* patřil podle instrukce z r. 1688 vrchní dozor na hospodářské, veřejné a policejní záležitosti všech měst. Vliv podkomořího se uplatňoval i dozorem nad hospodářstvím a potvrzováním rad, které bylo již realizováno písemnou formou.⁷

³ tím, že Vltavský a Podbrdský kraj byl sloučen v Berounský kraj, Rakovnický a Slánský kraj splynul v kraj Rakovnický a v severozápadních Čechách k Žateckému kraji byl připojen Loketský kraj a Chebsko.

⁴ Roku 1627 Starému a Novému Městu pražskému, roku potom 1628 všem ostatním městům

⁵ R. 1623 České Budějovice, r. 1627 Plzeň, r. 1628 Malá Strana.

⁶ V 18. stol. se k této skupině počítala ještě města Karlovy Vary, Loket, Cheb, Chomutov a Hradčany, takže koncem vlády Marie Terezie ji tvořilo už jedenáct českých a všech šest moravských královských měst. Pouze těch se nakonec týkala omezená účast na sněmu.

⁷ Jeho soudní dohled nad českými městy přešel již r. 1548 na apelační soud, nad moravskými městy r. 1636 na královský tribunál.

Městské rady zůstaly zachovány jako rady dvanáctičlenné s měsíčně se měnícím purkmistrem. Především v moravských městech byla vedle této tzv. vnitřní rady přibírána pro rozhodování důležitější záležitosti ještě **vnější** (někdy též „stará“) **rada**, tvořená šesti konšely předcházející rady. Podmínkou členství v radě byla nyní vesměs katolická víra. Od doby Karla VI. bylo při obnově rad prosazováno právnícké vzdělání všech nebo alespoň části členů rady.

Rada byla odpovědná především za hospodářskou a finanční správu města. Většinou však tuto správu nevykonávala sama, ale prostřednictvím osamostatněných úředníků a úřadů typu šestipanského. Tyto úřady spravovaly obecní důchody samostatně, ale pod stálým dohledem rychtáře, primátora a jednoho staršího. Pravidelné roční vyúčtování (sestavované pod tímž dohledem) předkládaly přímo české komoře nebo podkomořímu, nikoliv už radě. Roku 1706 byla správa důchodů přímým městským orgánům odňata úplně a byla svěřena panovníkovým úředníkům, tzv. **hospodářským inspektorům**, kteří vedli potom finanční správu města sami. V moravských městech byla nová opatření pro správu městských důchodů ještě důslednější - podle vzoru rakouských měst tu byla r. 1726 zřízena samostatná **hospodářská ředitelství**, která byla na radách zcela nezávislá a podléhala výlučnému dohledu císařské hospodářské komise v Brně. V 17. stol. zůstal radám zachován dohled nad **cechy**, ty však prodělyaly vesměs úpadek. Od 18. stol. začala státní moc zasahovat do cechovního zřízení přímo.⁸ Současně s úpadkem a formalizací cechů začal i rozvoj manufakturního podnikání, podporovaného státem i šlechtou. K pokusům o sjednocení **židovských obcí** s městy nedošlo, naopak se zde výrazně uplatňovaly zásahy panovníka.⁹

2. Období let 1740 - 1848

Toto období je literaturou vymezováno jako **přechod od feudalismu ke kapitalismu**. Na počátku tohoto období - za vlády Marie Terezie - se plně prosadil **panovnícký absolutismus**, období vlády Josefa II. a krátké období Leopolda II. jsou historiky vymezovány jako **absolutismus osvícenský**. Od této formy absolutismu se následně odlišuje svým charakterem **policejní, reakční absolutismus** Františka I. a Ferdinanda I.

Základními tendencemi, typickými pro celé období let 1740 - 1848, je **centralizace a odstranění stavovského vlivu ve veřejné správě**, který byl nahrazen její **byrokratizací**. Cestou k tomu se stalo **postátnění správy v ústředí, zemích i krajích** a podstatně zásahy i do nejnižší instance. Byrokracie se v tomto období konstituovala jako samostatná privilegovaná kasta obyvatelstva plně závislá na panovníkovi. I když vedoucí místa ve státním aparátě zastávali stále úředníci rekrutující se převážně ze šlechty, byrokratizace správy poskytovala současně větší možnosti měšťanům.

U stále většího počtu úředníků se pro jejich kvalifikaci vyžadovalo **právnícké vzdělání**. „Na počátku vlády Františka I. bylo stanoveno, že právnícké studium je nutné ve všech správních odvětvích pro úředníky zabývající se konceptními pracemi.“ (Hledíková, Janák, s. 163) Panovník vyžadoval tuhou disciplínu úřednictva, udržovanou zavedením tzv.

⁸ Od r. 1708 měla být všechna cechovní statuta potvrzována panovníkem, r. 1731 byl pro české země vydán tzv. *řemeslnický patent*, který nařizoval předložení všech cechovních statut panovníkovi. V r. 1739 byly vydány pro všechny země habsburské monarchie *generální cechovní artikule*, podle kterých měla být upravena všechna cechovní statuta. Tento pokus o unifikaci všech cechů se však zcela neprosadil.

⁹ Ty upraveny r. 1635 volby dvanáctičlenné židovské rady starších a po trvajících vnitřních sporech postavily veškerou správu a hospodářství židovských obcí pod kontrolu královského inspektora a rentmistra - křesťana. Soudnictví zůstalo samostatné, pouze odvolání bylo možné k městskému soudu a v konečné instanci k soudu apelačnímu. Sněmovní usnesení z r. 1650 dovolovalo existenci židovských obcí jen tam, kde byly už v r. 1618, nebo po zvláštním královském souhlase.

konduity v r. 1781, ve které se pravidelně sledoval zájem, výkon, píle a schopnosti každého jednotlivého úředníka. Instrukce pro úřednictví z prosince 1783, označovaná jako **pastýřský list Josefa II.**, očekávala, že všichni úředníci se budou bez výjimky snažit, aby vnikli do ducha panovníkových nařízení, nebudou úřadovat jen mechanicky, nýbrž všichni se budou pokládat za císařovi spolupracovníky, a brojila proti úřednímu šimlu a zbytečnému psaní. Úředníkům a jejich vdovám, a sirotkům se za to dostalo **zabezpečení v případě stáří**, popř. úmrtí živitele. Zejména za Josefa II. se plně prosadilo mínění, že všechna moc patří státu, a na církevní hodnostáře se začalo pohlízet jako na zvláštní druh státního úřednictva. V r. 1784 byla prohlášena **němčina všeobecným úředním jazykem**.¹⁰ Kolegiální způsob vyřizování záležitostí, zejména u dvorských úřadů, byl ale nahrazen ministerskou odpovědností za chod svěřeného úřadu teprve vytvořením moderních ministerstev v r. 1848.

Rozšiřování okruhu státního zájmu, které bylo projevem vědomí, že povinností státu je pečovat o obecné blaho, mělo za následek **vytváření nových správních odvětví**. Tzv. politická správa měla již kolem r. 1764 vliv na budování silnic, na školy, duchovní záležitosti, obecní poměry, výkon policie, vyšetřování sporů mezi rolníky a jejich vrchností, podporu zemědělství, poštovníctví, cechy, veřejné zábavy, obchod, vystěhovalectví a přistěhovalectví, čelední záležitosti, stavební policii, zdravotnictví atd. **Stalo se pravidlem, že všechno, co nebylo výslovně přikázáno ostatním správním odvětvím, tj. zejména justici a finančním nebo vojenským úřadům, patří do působnosti politických úřadů.**

Josef II. uskutečnil rovněž pronikavou **reformu soudnictví**, která znamenala nejen jeho naprosté oddělení od veřejné správy, které bylo započato v tereziánském období, nýbrž vytvořila moderní systém soudů spjatých instančním postupem. **Instanční postup se plně uplatnil i v politické správě**, kde se první instancí staly státnímu doзору podřízené vrchnostenské (patrimoniální) úřady a magistráty, druhou instancí krajské úřady, třetí instancí gubernia a nejvyšší instancí centrální dvorské úřady.

ÚSTŘEDNÍ A ZEMSKÁ SPRÁVA ZA MARIE TEREZIE

a) První skupina reform

První skupina reformem nijak nevybočovala z rámce správních reorganizací uskutečňovaných již před tereziánským obdobím. Byly pouhým projevem pokračující specializace správních agend. V r. 1742 byla zřízena **Tajná, domácí, dvorská a státní kancelář** („státní kancelář“) pro správu zahraničních záležitostí. Vyčleněním této správy z rakouské dvorské kanceláře vznikl úřad, který předcházel pozdějšímu ministerstvu zahraničí, jehož dva šéfové, Kounic a Metternich, zasahovali rozhodujícím způsobem i do vnitřních věcí. Kancelář vykonávala svou působnost až do r. 1848. Byl to jeden z mála úřadů, který vždy zůstal společný pro západní i východní část monarchie.

Válečné události si vynutily v r. 1745 reorganizaci **dvorské válečné rady**. Vojenství, i když na ně vykonával největší vliv panovník, bylo stále do značné míry závislé na vůli stavů. Stavovský vliv na vojenství byl odstraněn reorganizací tohoto „resortu“ především tzv. *decennálními recesy* z r. 1753 (viz. níže). Po této reorganizaci působila ve svých jednotlivých odděleních jako nejvyšší velení, generální štáb, vedla všechna odvětví vojenské správy a byla nejvyšším soudem pro příslušníky armády. Do r. 1801 tvořili většinu členů dvorské válečné rady civilní úředníci a teprve od tohoto roku nastoupili na jejich místo generálové. Za prezidenta dvorské válečné rady arcivévody Karla byl zřízen zvláštní úřad **ministra války a námořnictva**, význam rady poněkud poklesl, po zrušení ministra války v r. 1812 však opět

¹⁰ Úředníci, kteří by se jí nenačili, měli být propuštěni a dostat penzi podle služebních let.

stoupl. Radě byla podřízena zemská (generální) velitelství v jednotlivých zemích v čele s velícími generály.

Za vlády Marie Terezie se také připravovala základní **státoprávní reforma dotýkající se českého státu**. Ta byla spojená se jménem slezského hraběte Bedřicha Viléma **Haugwitz**.¹¹ Haugwitz předložil již v r. 1743 panovníci návrhy na správní reformu Slezska, které byly zaměřeny především proti dřívější stavovské zemské správě, na podporu panovnického centralismu a proti autonomním právním stavů a zemským zřízením. Marie Terezie návrhy schválila a jejich realizováním se stal královský úřad v Opavě zemským úřadem, který odpovídal nejvíce požadavkům panovnického centralismu. Haugwitz byl pověřen reformou správy i v ostatních zemích monarchie. Ve svém návrhu požadoval především berní reformu a odstranění jakéhokoliv stavovského vlivu na armádu. Zásadní směr udávalo reformám rozhodnutí Marie Terezie, aby monarchie byla s to udržovat i v míru armádu o síle 108 000 mužů. K tomu bylo nutno zajistit do státní pokladny pravidelný roční příjem 14. mil. zl., které Haugwitz hodlal získat smlouvami se stavy jednotlivých zemí, že budou platit po deset let o 5 mil. zl. více než dosud. Za to od nich nemělo být vyžadováno víc ani za mimořádných poměrů a že stavové budou vyvázáni z naturálních povinností pro vojsko s výjimkou jeho ubytování (**tzv. decenální recesy**). Vláda tím na sebe převzala rekrutování vojska a celou hospodářskou (zaopatřovací) vojenskou správu obstarávanou do té doby stavy. „*Sněmovní jednání tím klesla na pouhou formalitu, neboť stavové se zbavili prakticky posledních zbytků možnosti vykonávat na vládu nátlak.*“ (Hledíková, Janák, s. 169)

Dne 2. května 1749 oznámila panovnice **novou organizací ústřední správy**, jejímž vzorem se Haugwitzovi stalo zejména Prusko s jeho Generálním direktoriem z r. 1723, které bylo kombinovaným ministerstvem vnitra a financí. Správa měla být centralizována, zbavena vlivu stavovských korporací a zkvalitněna dosazením odborně vzdělaných úředníků. Základním cílem mělo být vytvoření jednoduché a jednotné správy s přesným, spolehlivým a rychlým chodem úřadování. Zjednodušení státní správy se mělo projevit snížením správních nákladů. Byla především **zrušena česká dvorská kancelář a rakouská dvorská kancelář** a pravomoc dvorské komory byla omezena. Politické a finanční záležitosti českých a rakouských zemí spravovalo poté **Direktorium in publicis et camerilibus** a pro soudní záležitosti vznikl **Nejvyšší soudní úřad**.

Ve stejné době, kdy byla reformována ústřední správa, pokračovaly další zásahy i do **správ v zemích**. Důsledkem decenálních recesů byl i nový **kontribuční řád** z r. 1748, oba **tereziánské rustikální katastr** i **tereziánský katastr panské půdy**. V r. 1748 byla **zrušena česká komora** a její agenda přešla na místodržitelství. Stejnomený úřad vznikl i na Moravě. Stavovsko-panovnický dualismus byl již v r. 1749 odstraněn zrušením starých zemských úřadů v Čechách a omezením jejich pravomoci i na Moravě. V Čechách bylo zrušeno místodržitelství a téměř celá jeho agenda byla přenesena na **Královskou reprezentaci a komoru**. Ve Slezsku byl pouze změněn název královského úřadu na královskou reprezentaci a komoru, protože správní i finanční agendu měl tento úřad již od svého vzniku v r. 1742. Nejvyšší zemští úředníci však nebyli zcela zbaveni svého úřadu, nýbrž jim byla po určitou dobu ponechána zejména omezená soudní agenda, a to pod vedením nejvyššího purkrabího.“

Výsledek první části reformy nebyl úspěšný, protože vyvolal značný nárůst byrokracie a nákladů. „*Proti 16 konceptním úředníkům v počátcích direktoria jich bylo r. 1760 již 59. To bylo dáno i tendencí direktoria strhnout na sebe agendy jiných ústředních, popř. i zemských úřadů, což nedoprovázelo vždy úměrné zmenšení počtu personálu těch institucí, jejichž agendy direktorium převzalo. V r. 1752 byla k direktoriu připojen a policejní a nadační*

¹¹ Haugwitz se stal v r. 1742 prezidentem nově organizovaného Královského úřadu v Opavě jako nejdůležitějšího úřadu pro zbytek Slezska ponechaný Rakousku

dvorská komise, v r. 1753 zmíněné komerční direktorium, v r. 1757 dvorská invalidní komise a vojenská komise pro dluhy, dále rovněž již uváděné dvorské direkční kolegium pro mincovnictví a hornictví a posléze i generální vojenský komisariát. V direktoriu se soustředilo i nejvyšší vedení zdravotnických záležitostí Haugwitzova správní organizace byla tak ke konci svého trvání o ¼ mil. zl. dražší než správní systém před reformou a závažným nedostatkem byla i skutečnost, že pro direktorium nebyla vydána žádná instrukce.“ (Hledíková, Janák, s. 171)

b) Druhá etapa tereziánských reform.

Další změna byla podmíněna především finanční nouzí v důsledku sedmileté války a faktickým zhroutilím monarchie. Vedoucí roli zde sehrál státní kancléř **Kounic**. Druhá etapa byla zahájena zřízením **státní rady** v r. 1760, na kterou kladl Kounic ve svých návrzích velký důraz a která měla funkci *poradního orgánu* jen pro vnitřní věci českých a rakouských zemí, podávala ale někdy dobrozdání i o věcech společných pro celou říši i o vojenských záležitostech. Josef II. potvrdil státní radu v její funkci a přidělil jí také uherské věci. Státní rada působila jako nástroj centralismu až do r. 1848. Jakmile začaly počátkem 60. let fungovat nové úřady, pečovala rada také o to, aby pro ně byly vydány přesné instrukce.¹²

Správu a vládu státu dělil Kounic na zákonodárné a výkonné odvětví a odtud vyplývalo **rozdělení úřadů na čtyři kategorie**.

- 1) *Nejvyšší správa* vydávala zákony a nařízení a tato moc mohla být jediné v rukou panovníkových.
- 2) *Vysoká správa* předkládala panovníkovi návrhy zákonů a nařízení ke schválení a schválené je postupovala úřadům; do této kategorie patřily všechny dvorské úřady, které rozesílaly panovníkovy rozkazy výkonným úřadům, aniž se samy vměšovaly do jejich bezprostředního provádění.
- 3) *Střední správu* představovaly zemské úřady se svými šéfy a velící generálové v zemích; jim náleželo provádět to, co jim nařídí vysoké úřady nebo co mají vykonávat podle své instrukce.
- 4) *Nižší správu* tvořily potom krajské úřady a jiné úřady, stavovské a městské soudy a magistráty. Nejvyšší a vysoká správa reprezentovala v tomto pojetí zákonodárnou moc a střední a nižší správa moc výkonnou.

V roce 1761 bylo jeho reformami Direktorium zrušeno a nejvyšším politickým úřadem pro západní část monarchie se stala **česká a rakouská dvorská kancelář**. Finanční záležitosti byly rozděleny mezi tři úřady: **dvorskou komoru**, mezi **generální pokladnu** pro příjem a

¹² V r. 1762 instrukce pro českou a rakouskou dvorskou kancelář a v r. 1763 pro Nejvyšší soudní úřad. Instrukce z r. 1762 je pro dějiny státní správy velmi důležitým dokumentem a její obecné zásady byly aplikovány i v úřadování jiných institucí. V čele kanceláře stál opět český nejvyšší a rakouský první kancléř, jehož zástupcem byl místokancléř, popř. starší rada panského stavu. Přidělením zvláštního osobního sekretáře nejvyššímu kancléři byl položen základ k *prezidiálním kancelářím*. Proti době direktoria byla pravomoc kancléře omezena, neboť ve většině případů byl vázán *gremiem radů*, ti se dělily na rady z panského stavu a na rady ze stavu rytířského nebo odborného. Měli předepsáno právníké vzdělání a jejich úkolem bylo připravovat referáty pro gremiální schůze. Pracovali ve svých příbytcích a do budovy kanceláře se dostavovali jen ke společným schůzím, které se konaly nejméně dvakrát týdně a neměly trvat déle než tři, nejvýše čtyři hodiny. Předsedal jim nejvyšší kancléř nebo místokancléř. Jen zvlášť tajné věci vyřizoval nejvyšší kancléř s pomocí osobního sekretáře bez dotazu radů... Názor většiny platil za rozhodnutí. I když předseda byl odchylného mínění, měl však právo, které ve vážnějších záležitostech příslušelo každému radovi, aby jeho stanovisko bylo pojata do protokolu jako minoritní votum. Při rovnosti hlasů rozhodoval panovník. Nižší kategorií konceptního úřednictva tvořili *sekretáři*, jejichž hlavním úkolem bylo koncipovat na základě rozhodnutí rady nebo podle panovnické rezoluce potřebné expedice. *Koncipistům* jako nejnižší kategorii konceptních úředníků bylo svěřeno jednak vedení podacích protokolů, jednak vypomáhali sekretářům. Místokancléř a v jeho nepřítomnosti starší rada panského stavu byl zároveň ředitelem kanceláře v užším smyslu slova a podléhal mu manipulační personál. Jeho úkolem byla revize konceptů a dohled nad podacím protokolem, expeditem a registraturou.

výdej peněz a mezi **dvorskou účetní komoru**, které byly podřízeny všechny účtárny a měla kontrolovat jak dvorskou komoru, tak i generální pokladnu. „Byl to *počůtek institucionalizované kontroly státního hospodářství, na kterou byl v souvislosti se zhoršujícím se stavem rakouských státních financí kladen stále větší důraz.*“ (Hledíková, Janák, s. 172)

Ve druhé etapě tereziánských reforem se začala konstituovat mimo jiné také **školská správa**. Ještě před reformou v základním školství se vliv státu a jeho orgánů začal projevovat v oblasti vysokého školství, kde byli v l. 1752 až 1754 jmenováni na fakultách **studijní direktori** jako reprezentanti státní moci. V r. 1760 byly položeny základy ústřední školské správy zřízením **studijní dvorské komise**, která byla podřízena přímo panovníci. Jejím vytvořením byl prakticky prolomen neomezený vliv církve na školství, znamenající ve svých důsledcích jeho postátnění. Úkolem reorganizované komise bylo připravit reformu škol a středních latinských škol. Výsledkem byl **Všeobecný školský řád** s platností od r. 1775 pro všechny země monarchie, který zavedl povinnou školní docházku a nový systém a organizaci nižšího školství.¹³ Budování sítě nových škol předpokládalo působení pevného správního aparátu, jehož nejnižší složkou byly v Čechách

NEJDŮLEŽITĚJŠÍ REFORMY ÚSTŘEDNÍ A ZEMSKÉ SPRÁVY JOSEFA II.

Za Josefa II., který již jako spoluvládce své matky projevil nejednou nespokojenost s poměry ve státních úřadech a po její smrti je opět pronikavě reorganizoval, byl odstraňován zdoluhavý kolegiální (gremiální) způsob rozhodování a byl nahrazován **monokratickým principem**. Vyšší úředníci postupně přestali úřadovat ve svých soukromých bytech a úřední jednání se přesouvalo do úředních budov.

V **ústřední správě** zpočátku Josef II. hodlal zřídit tři dvorské kanceláře, českou, rakouskou a uherskou, pro veškerou politickou a finanční správu i pro soudnictví, v prosinci 1782 sloučil však jen politickou a finanční správu ve **spojeném dvorském úřadě**. *Do kompetence nového úřadu patřily téměř všechny politické i finanční agendy*, což vyplývalo z jeho oficiálního názvu **Spojená česko-rakouská dvorská kancelář, dvorská komora a ministeriální bankodeputace**. Stranou zůstaly jen tři skupiny agend: *duchovní záležitosti*, na které byl v tomto období kladen zvlášť velký důraz, *nadační záležitosti* a veškeré *školské a cenzurní věci*. Ty byly vyřizovány vlastními dvorskými komisemi, které měly v zemích své filiální komise. V r. 1785 byla pro spojený dvorský úřad vydána instrukce usilující o jednotnost, přesnost a rychlost správy.

Pokud jde o **zemskou správu**, přikázal Josef II. Nosticovi, aby předložil návrh na upravení agendy českého gubernia a krajských úřadů. Jeho návrh měl vycházet z tzv. „nezměnitelných zásad“ stanovených panovníkem. **Na prvním místě mezi nimi stálo úplné spojení zemské správy se stavovským zřízením**, což bylo uskutečněno panovníkovým reskriptem z října 1783. Zrušovaly se jím stavovské zemské výbory a jejich agendu převzala gubernia. Úřady starších nejvyšších zemských úředníků klesly většinou na pouhé čestné hodnosti. Zůstala zachována vlastně jen jejich jména, částečně přenesená na nové, jinak zcela byrokratické úřední funkce: **nejvyšší purkrabí** stál i nadále v čele českého gubernia, **nejvyšší hofmistr** byl postaven do čela nově zřízeného zemského soudu a **nejvyšší zemský písař** se stal ředitelem úřadu zemských desk. **Na Moravě stál zemský hejtman** jednak v čele gubernia, jednak v čele nově organizovaného apelačního soudu v Brně a **zemský sudí** stál v čele nového moravskoslezského zemského soudu. **Podkomoří** si hájil ještě nějaký čas aspoň dohled nad hospodářstvím královských měst. K přímému zrušení ani ostatních úřadů však ještě nedošlo, byly jen postupně zbavovány skutečných funkcí.

¹³ K tomu bližší Hledíková, Janák, s. 174 - 175.

Již Marie Terezie se pokoušela **sloučit Moravu a Slezsko** pod jediný politický a soudní zemský úřad, v r. 1777 byla však tato otázka odložena. Úplné spojení obou zemí uskutečnil Josef II. Pro obě země bylo zřízeno **Moravskoslezské gubernium v Brně** v čele s **gubernátorem**, kterým byl *moravský zemský hejtman. Královský úřad v Opavě byl zrušen*. Sloučení Slezska s Moravou bylo však pouhým administrativním aktem, neboť stavovské instituce s výjimkou zemských výborů zůstaly zachovány, a zejména zůstal v platnosti slezský zemský sněm. Josef II. dal zemským šéfům volnost v rozhodování záležitostí i v disponování s podřízeným personálem a v r. 1782 setrval na názoru, že šéfové mají vést úřady podle vlastních představ a řídit se pouze jeho záměry.

Od působnosti gubernia je nutno oddělit působnost jeho představeného, tj. **zemského šéfa**. Ten byl osobně reprezentantem panovníka v zemi a nestál jen v čele gubernia, nýbrž byl zároveň nejvyšším šéfem policie v zemi, byl ve styku s policejním a cenzurním dvorským úřadem ve Vídni, uděloval příkazy policejním ředitelstvím a měl přímé spojení s rakouskými zastupitelskými úřady v sousedních státech. Předsedal zemskému sněmu a v případě Moravy byl do r. 1790 i prezidentem apelačního soudu.

Josef II. se stal rovněž tvůrcem systému **moderní policie** zaměřené nejdříve proti odpůrcům osvícenských reforem, po nástupu reakčního absolutismu však proti všemu pokrokovějšímu a samostatnějšímu myšlení. Do čela policie byl postaven **státní ministr** a v r. 1785 vznikla podle vzoru Vídně **policejní ředitelství** v Praze (místo čtyř městských hejtmánství z r. 1547), Brně a Opavě. Úkoly policie byly nesmírně různorodé, od dohledu na čištění ulic až po zahraniční špionáž. Nejdůležitější byla *prezidiální agenda*, kde se soustřeďovaly všechny důvěrné a tajné věci.

VYBRANÉ REFORMY ÚSTŘEDNÍ A ZEMSKÉ SPRÁVY PO SMRTI JOSEFA II.

a) Reforma centrálních úřadů

Krátké období vlády **Leopolda II.** je charakterizováno především ústupem od nejradičálnějších reforem Josefa II., kdy byly v případě **centrálních úřadů** rozděleny velké a těžkopádné komplexy. Především centrální správa byla navrácena do stavu, v jakém se nacházela koncem vlády Marie Terezie. Hned v r. 1790 byl například zrušen spojený dvorský úřad a byla obnovena **Česko-rakouská dvorská kancelář** jako nejvyšší úřad pro správu politických záležitostí českých a rakouských zemí. Z její působnosti byly vyčleněny finanční věci, pro jejich správu byla zřízena **Dvorská komora, Ministeriální bankodeputace a Komerční dvorský úřad**, který v sobě spojoval všechny uvedené instituce.

Hned na začátku vlády Leopolda II. bylo největším zásahem do **zemské správy obnovení stavovských zemských výborů**. V kompetenci gubernií nastaly jen některé méně podstatné změny, které směřovaly k dalšímu rozšiřování jejich pravomoci. V podobě dané jim Leopoldem II. zůstala gubernia zachována až do 31. prosince 1849 a až do této doby zůstalo rovněž Slezsko spojeno s Moravou pod společným moravskoslezským guberniem.

V prvních letech vlády **Františka I.** se duch veřejné správy zcela změnil. Nastoupil policejní absolutismus a vznikly nové správní orgány, jejichž účelem bylo vyhledávat a potírat jakékoliv, byť i vzdálené zdání revolučního hnutí „*Nastalo období nového experimentování ohraničené lety 1792 - 1814.*“ (Hledíková, Janák, s. 180).

V počátcích vlády Františka I., který nastoupil na trůn v průběhu francouzské revoluce, byla **správa** celkem čtyřikrát v **ústředí** reorganizována a teprve stav z r. 1802 nebyl již v zásadě měněn, nýbrž pouze doplňován. Pro toto období je již typická naprostá strnulost a obava z jakýchkoliv změn, které by mohly oslabit legitimitu a panovnícký absolutismus. Systém bývá spojován se jménem **Metternich**. V reformách Františka I. šlo opět zejména o sloučení nebo rozdělení politické a finanční správy v nejvyšší instanci, a dokonce i o spojení politické

správy a soudnictví, k čemuž nikdy předtím od vzniku Nejvyššího soudního úřadu v r. 1749 nedošlo.

Státní rada. Velmi důležitá změna v rámci reformy za Františka I. nastala v roce 1801 v koordinačním orgánu - státní rada byla formálně zrušena (i když ve skutečnosti fungovala dál až do svého opětovného obnovení v r. 1808). Po zrušení státní rady nastoupilo v r. 1801 na její místo **Státní konferenční ministerstvo** jako nejvyšší revizní orgán pro všechny státní záležitosti. Členilo se na zahraniční, vojenský a námořní a vnitřní departement, vždy v čele s ministrem. V roce 1808 bylo však zrušeno a panovník opět reaktivoval státní radu jako poradní orgán pro celou monarchii. Státní rada byla rozdělena na čtyři sekce - pro zákonodárství a soudnictví, pro celkovou státní správu, pro finanční správu a pro vojenství - a v čele každé z nich stál státní ministr. Již v r. 1814 zřídil však panovník další poradní a koordinační orgán nazvaný původně **Konferenční rada**. I když měla obě poradní kolegia - státní rada a konferenční rada - s oddělenými prezidii tvořit „souvislý celek“, ve skutečnosti však byla konference nadřazena státní radě. Rozhodující slovo v ní získal *Metternich*. V Metternichově éře nebyla státní kancelář pouhým ministerstvem zahraničí běžného typu. Její zahraniční odbor měl na starosti vedle diplomacie a diplomatického zpravodajství i zahraniční špionáž a kontrašpionáž proti cizím. Státní kancelář byla hned v březnu 1848 přeměněna v **ministerstvo zahraničních záležitostí a císařského domu**. Po smrti Františka I. se očekávalo, že ve vnitřním zřízení monarchie dojde ke změnám. Tyto naděje se však nespínil a k výraznějším změnám došlo až po roce 1848.

Nejvyšším orgánem politické správy se v r. 1802 stala **Spojená dvorská kancelář** v čele s *nejvyšším kancléřem*, nazývaným také již *ministrem vnitřní*. Kancelář byla hned v březnu 1848 přeměněna v ministerstvo vnitřní, jehož součástí se stal i policejní a cenzurní dvorský úřad.

Pro **soudnictví** působil od r. 1802 opět již samostatný **Nejvyšší soudní úřad**. Z té části, která vykonávala vlastní justiční správu, vzniklo hned v březnu 1848 **Ministerstvo práv** (Justizministerium), ze druhé části, která vykonávala funkci nejvyššího soudu, byl v r. 1850 zřízen **Nejvyšší soudní a kasační dvůr**.

Pro **finanční správu** byla v r. 1802 obnovena **Dvorská komora a bankodeputace**, a to pro všechna odvětví státního hospodářství celé monarchie. Po státním bankrotu v r. 1811 byla finanční správa v nejvyšší instanci nově uspořádána. V r. 1813 byl jmenován nejdříve prozatímně a od r. 1816 definitivně **ministr financí**, kterého panovník pověřil vedením úvěrových institucí a operací, vypracováním státního rozpočtu aj.¹⁴ Po skončení války v r. 1816 byla zavedena pod ministrem financí centralizace finanční správy. Jednotlivá, do té doby samostatná oddělení dvorské komory byla spojena a vznikla **Všeobecná dvorská komora**. Do jejího čela byl postaven prezident a vrchním dozorem nad komorou byl pověřen ministr financí. Ze všeobecné dvorské komory vzniklo hned v březnu 1848 **ministerstvo financí** a z té její části, která vyřizovala komerční záležitosti, bylo zřízeno v r. 1848 **ministerstvo pro obchod, živnosti a veřejné stavby**.

Součástí reformy finanční správy z r. 1816 bylo i vytvoření **Rakouské národní banky** jako soukromé instituce pod ochranou státní správy s výhradním privilegiem jako cedulová banka i s úkoly eskomptní a hypoteční banky a jako správkyňe fondu k umořování státního dluhu. Tato organizace zůstala od poloviny 18. stol. nejdéle v platnosti.

Jeden z nejstarších rakouských centrálních úřadů, kterým byla **dvorská válečná rada**, byl v březnu 1848 přebudován na **ministerstvo války**.

¹⁴ Ministr financí je však uváděn pouze do r. 1829.

b) Reforma zemských institucí

Úsilí o centralismus a o absolutistický způsob vlády zasáhlo také všechny důležité stavovské instituce, ať šlo o zemské sněmy, stavovské zemské výbory nebo zemské soudy, byť i různou měrou.

Zemské sněmy¹⁵ se scházely i nadále každoročně, ale mohl je svolávat jen král sám, který k nim obvykle vysílal své komisaře. Již bylo řečeno, že v r. 1748 se schválením decenálních recesů (viz. výše) sněmy zbavily nejdůležitějšího zbytku své pravomoci. K jejich novému omezení došlo za Josefa II., kdy se sněmovní jednání stala pouhou formalitou. Leopold II. přiznal stavům práva, která jim byla udělena v době třicetileté války, a obnovil jejich orgány, které existovaly k r. 1779, což se týkalo především stavovských zemských výborů, jakož i práva, která ve sněmech k témuž roku praktikovali. Za Leopolda II. tak činnost zemských sněmů opět započala, ale i nyní měly mít sněmy jen jakýsi omezený hlas v legislativních záležitostech, a chtěl-li některý člen sněmu podat návrh, mohl jej předložit buď královským komisařům, nebo stavovskému zemskému výboru a touto cestou se návrh do sněmu mohl dostat.¹⁶ Stavovské zemské výbory byly institucí, která přežila revoluci roku 1848, a působily až do r. 1861. Teprve tehdy byly nahrazeny zemskými výbory podle únorové ústavy.¹⁷

KRAJSKÁ SPRÁVA A TEREZIÁNSKÉ A JOSEFINSKÉ REFORMY

Až do josefinských reform měla pro krajskou správu neobyčejný význam instrukce z r. 1731, která zůstala s doplňky a rozšířeními v platnosti až do josefinských reform. Instrukce již zajišťovala krajským hejtmanům rozsáhlou působnost v oblasti patrimonie, v kontribuční agendě, při správě vojenských záležitostí a v policejní, soudní a politické agendě. **Krajští hejtmani** měli již určité právo kontroly a dozoru nad královskými městy, jejich úkolem byla podpora rozkvětu obchodu a celého hospodářského života, spolupracovali také se soudy, dozírali na zdravotní a hygienické poměry atd.

Rovněž **tereziánská reforma** krajské správy započala ve *Slezsku*. Prvním krokem k postavení krajské správy, jehož iniciátorem byl rovněž Haugwitz, se stalo vyhlášení tzv. **systemálního patentu** v r. 1748, kterým byla nejen upravena nová berní a vojenská soustava podle decenálních recesů, ale také byla rozšířena působnost krajských úřadů a postavena na nový základ. Služné krajských hejtmanů bylo zvýšeno a jehož polovinu hradil již stát, kdežto jen druhá polovina se vyplácela ze stavovských fondů.

Na jaře 1750 byla do Čech vyslána zvláštní dvorská komise s pověřením, aby revidovala krajské úřady zejména co do nedostatků v jejich kontribuční agendě. Výsledek revize přispěl k rozhodnutí reformovat celé krajské zřízení. *Zásadní reforma krajské správy* byla uskutečněna císařským *reskriptem* ze dne 23. ledna 1751, který vlastně *znamenal ukončení celé první etapy tereziánských správních reform*. Touto reformou se staly *krajské úřady* druhou pravidelnou instancí veřejné správy a *byly postátněny*.

Reskript z r. 1751 zrušil staré pravidlo stavovského zřízení v Čechách, podle kterého v čele každého kraje stáli dva krajští hejtmani, a zavedl i zde v každém kraji *jediného krajského*

¹⁵ Byl to český a moravský zemský sněm a ve Slezsku až do jeho odtržení od České koruny v r. 1742 jednak ústřední knížecí sněm, jednak sněmy jednotlivých knížectví.

¹⁶ Pravomoc zemských sněmů se v roce 1847 už omezovala v podstatě již jen na povolování berní, jejich rozvrhování a vybírání, na vedení katastru a inkolátních a šlechtických knih, na provádění předpisů o zemských deskách, na předpisování, vybírání a odvádění dědické daně, na přijímání nápojové daně a na správu zemského jmění. I tato omezená sněmovní činnost byla podrobena doзору gubernií a spojené dvorské kanceláře.

¹⁷ Aby zemské výbory nezasahovaly do pravomoci zeměpanských úřadů, bylo zajištěno mj. tím, že jejich ředitelé, tj. nejvyšší purkrabí v Čechách a zemský hejtman na Moravě, stáli současně v čele prvních zemských úřadů: nejvyšší purkrabí od r. 1762 v čele českého gubernia a moravský zemský hejtman již od r. 1636 v čele královského tribunálu a od r. 1762 rovněž v čele moravského, popř. moravkoslezského gubernia.

hejtmana. Zároveň bylo určeno *pevně sídlo krajského úřadu v krajském městě* - do té doby byla v Čechách zpravidla úřadovnou krajského úřadu vrchnostenská kancelář krajského hejtmana z panského stavu. *Služně krajských hejtmánů převzal plně stát* a fakticky je zvýšil tím, že počal vyplácet i krajského sekretáře, kterého si do té doby musel vydržovat krajský hejtman. Stará stavovská tradice se však projevovala i nadále ve jmenování krajských hejtmánů z pánů a rytířů požívajících českého inkolátu a v každoroční obnově úřadů.

Bylo nařízeno **nové krajské rozdělení**, aby všechny kraje byly přibližně stejně velké. Čtyři největší kraje v Čechách byly proto rozděleny a bylo zřízeno 16 krajských úřadů: Žatecký kraj byl rozdělen na žatecký a loketský podíl, Plzeňský kraj na plzeňský a klatovský podíl, Bechyňský kraj na tábořský a budějovický podíl a Hradecký kraj na hradecký a bydžovský podíl, tyto podíly byly ale ještě v r. 1751 postaveny na roveň krajů.

Již v r. 1768 se začalo jednat o **reformě krajských úřadů**, ale k jejímu uskutečnění došlo až za **Josefa II.** V r. 1782 v „nezměnitelných zásadách“ systému správy v Čechách přikázal panovník mj., aby krajské úřady byly přeloženy do středu krajů, což se dalo i za cenu toho, že krajský úřad byl umístěn do bezvýznamné vsi nebo městečka. Kraje byly rozděleny na tzv. **visitační okresy** v čele se státem placenými komisaři. Tři krajští hejtmáni sídlící v Praze měli přejít do svých krajských měst a Praha měla být zvláštním krajem jen s jedním městským hejtmánem. Po několikerém zvláštním šetření bylo za osobní návštěvy Josefa II. v Čechách rozhodnuto celou krajskou správu reformovat, ale od nového rozdělení Čech na kraje, o němž se rovněž uvažovalo, bylo nakonec upuštěno. Reforma byla vyhlášena dvorským dekretem z února 1784 a krajský úřad byl vytvořen již jako dokonale zbyrokratizované správní těleso. Personální obsazení krajských úřadů bylo rozšířeno a celkově bylo zlepšeno hmotné postavení jejich úředníků. *Krajští hejtmáni* byli postaveni na roveň *guberniálním radům* a všichni zaměstnanci krajského úřadu s výjimkou zaměstnanců krajské filiální pokladny a zaměstnanců zdravotní služby byli již placeni státem. Kromě krajského hejtmana to byli zpravidla tři krajští komisaři, krajský sekretář, krajský protokolista, dva kancelisté, praktikanti a dva až čtyři krajští dragouni.

Od r. 1775 byla zavedena povinná praxe každého uchazeče o úřad ve správní službě u krajských úřadů. Délka praxe byla později stanovena na jeden rok.

Pravomoc krajských úřadů byla podstatně rozšířena a **krajský úřad se stával stále více rozhodující instancí**. Všichni úředníci byli placeni státem a bylo na nich vyžadováno zvláštní vzdělání: zprvu jen praxe, později absolvování přednášek o krajské úřední praxi. Od r. 1783 byla o krajských úřednicích vedena tzv. konduitní listina. Úředníci museli být především katolického vyznání (změnu přineslo až vydání tolerančního patentu), museli vést zbožný život a nesměli být svobodnými zednáři.¹⁸

V r. 1787 byla vydána tzv. **manipulační instrukce** krajských úřadů, která obsahovala i popis činnosti jednotlivých zaměstnanců. Autorita krajského hejtmana byla celkově zvýšena a veškeré rozhodování spočívalo výhradně v jeho rukou. Krajské úřady byly kontrolovány gubernií jednak tím, že jim podávaly pravidelné zprávy, jednak osobními kontrolami guberniálních úředníků. Krajské úřady naproti tomu kontrolovaly stejným způsobem celý kraj, a zvláště orgány patrimoniální a městské správy. V r. 1787 jmenování první krajští hejtmáni měšťanského původu.

Působnost krajských úřadů byla v dalších letech novými právními normami stále více rozšiřována. Josefská organizace krajské správy byla však pojata tak, aby krajské úřady mohly dostačovat stále se množícím úkolům státní správy, takže krajské zřízení zůstalo zachováno ve svých základech až do r. 1850 bez podstatnějších změn.¹⁹

¹⁸ Srovnej Malý, K. et al. Opus citatum, s. 143.

¹⁹ **Krajskými městy** byly v r. 1751 Mladá Boleslav, Čáslav, Hradec Králové (v l. 1779 - 1792 byl krajský úřad přenesen do Hořiněvsí), Nový Bydžov (v l. 1784 - 1850 byl krajský úřad v Jičíně), Chrudim, Litoměřice, Plzeň,

REFORMY MĚSTSKÉ SPRÁVY ZA MARIE TEREZIE A JOSEFA II.

a) Reformy Marie Terezie

„Stupňované zásahy panovnické moci a její pronikání do vnitřní správy jednotlivých měst od počátku 18. stol. ukazovaly na nedostatečnost a neefektivnost městské správy v kompromisní podobě, jakou dostala r. 1547. Její středověké formy, které se tu uplatňovaly, ale byly podřízeny stoupajícímu a modernizujícím se dozoru státu, se přežily a nebyly už schopny zabezpečit stoupající nároky státu, tím méně prosperitu měst. Proto stejně jako ve státní správě dochází v polovině 18. stol. k radikálním změnám i ve správně městské. Byly provedeny rovněž ve dvou etapách a týkaly se reorganizace rad jako hlavní správní instituce ve městech a reformy hrdelního soudnictví.“ (Hledíková, Janák, s. 255)

Počet členů rad byl r. 1751 **zredukován** z 12 na 8. Už r. 1749 byla pro členství v radě a držení jakéhokoliv městského úřadu předepsána návštěva některých univerzitních přednášek. Radní měli nově dostávat stálý plat. Pouze čtyři konšelé se měli střídát v úřadě purkmistra. **Počet starších** byl z původně značného počtu, kolísajících v různých městech, omezen na 4 až 6 osob. Současně byla r. 1751 berní a politická správa ve městech podřízena dohledu v tu dobu postátněných **krajských hejtmánů**. Na protest podkomořího byl pak dohled krajských hejtmánů redukován na dozor nad dodržováním vládních nařízení, nad kontribucí a nad trhovou a cechovní policejní správou. S růstem nároků na profesionalitu souvisela i **reforma hrdelního soudnictví**, která ve městech vycházela ze zásady, že hrdelní soudnictví smí vykonávat jen úřad obsazený školenými a zkoušenými soudci.

Poddanská města byla vždy skupinou velmi různorodou, kterou celkově charakterizovala jen osobní nesvoboda jejich měšťanů a závislost komunity na vrchnosti v podobě a míře privilegií a samosprávy. Ta byla tak rozdílná, že způsobovala velkou diferenciaci mezi poddanskými městy - od drobných městeček s nepatrnou samosprávou, které se příliš nelišily od správy vesnic, až po velká města s rozvinutou samosprávou a pozemkovým majetkem. **Většinou správa poddanských měst napodobovala správu měst královských**. Během třicetileté války začala vrchnost, zvláště na Moravě, do svých měst dosazovat rovněž své rychtáře podle vzoru rychtářů královských a s tímž úkoly.

S utužováním nevolnictví v 17. a rostoucí průmyslovou výrobou v 18. stol. docházelo v poddanských městech vesměs k intenzivnějšímu dohledu vrchnosti, rušení starších privilegií, a zvláště tam, kde pobělohorskou vrchností byla cizí šlechta, rušivě zasahující do běžné samosprávy, k častým sporům měst s vrchností. Z nich vyšla nakonec některá města, především města hospodářsky silnější a významnější, vítězně. Do jisté míry je podporovala i státní moc, přihlížející k jejich hospodářskému významu. Za vlády Marie Terezie se definitivně z těchto měst vyhradila skupina **municipálních, ochranných měst**. Jejich měšťané byli lidé osobně svobodní, ale vázaní k vrchnosti určitými povinnostmi, hlavně v hospodářských záležitostech (podobně jako královská města vůči králi). Na správu municipálních měst si vrchnost zachovala určitý dohled, ale v mnohém, i ve styku se státními

Klatovy, Písek (pro Prácheňský kraj), Tábor, České Budějovice, Žatec a Loket. Kouřimský, Rakovnický a Berounský kraj měly sídla krajských úřadů v Praze, Josefovi II. se však podařilo, aby krajský úřad Berounského kraje sídlil v l. 1788 až 1792 v Berouně a krajský úřad Rakovnického kraje byl od r. 1788 přenesen trvale do Slaného. Pouze krajský úřad kraje Kouřimského zůstal nadále v Praze. V Loketském kraji měl ještě určité mimořádné postavení tzv. chebský okres, od 80. let 18. stol. nelze však již mluvit o zvláštních právech Chebska. Praha nepatřila do žádného kraje.

Na Moravě bylo i nadále šest krajů: Brněnský, Jihlavský (krajský úřad měl v l. 1783 - 1794 sídlo ve Velkém Meziříčí), Znojemský, Hradištský, Olomoucký (krajský úřad měl v l. 1783 - 1794 v Uničově) a Přerovský (krajský úřad byl od r. 1783 až do r. 1850 v Hranicích).

Královskému úřadu v Opavě podléhali zemští starší ve Vidnavě pro Nisko, v Opavě pro Opavsko a v Těšíně pro Těšínsko. Krajské úřady byly ve Slezsku vytvořeny teprve v r. 1783, kdy byla země rozdělena do Opavského kraje (krajský úřad sídlil v l. 1783 až 1793 v Krnově) a Těšínského kraje.

úřady, mohla města jednat samostatně. Od r. 1776 i na hospodářství municipálních měst dohlížely krajské úřady.

b) Sjednocování měst a josefinská reforma

Zachovávané kategorie měst se všemi podskupinami v této době neodpovídaly skutečnému významu a síle jednotlivých měst. Proto **reformy Josefa II.** zasáhly do dosavadních forem a zcela je v zájmu státu zlikvidovaly (ovšem při zachování starších vlastnických vztahů) a nahradily je formami zcela novými. „*Města, pojímaná výlučně jako výrobní a obytná střediska, měla být reformami zapojena do jednotné státní soustavy byrokratických úřadů, centrálně řízených z Vídně, a to bez ohledu na to, jednalo-li se o dosavadní města královská nebo poddanská.*“ (Hledíková, Janák, s. 257)

Reforma byla provedena nejprve r. 1784 v dosavadních čtyřech městech pražských, v letech 1786-7 pak ve všech ostatních městech bývalého českého státu. **Touto reformou definitivně skončila svou existenci původní podoba městských rad, založených na zásadě volitelnosti členů z řad měšťanstva.** V konečné podobě byli sice radní nadále voleni, ale pouze z osob, které gubernium spolu s apelačním soudem uznalo za volitelné. Podmínkou volitelnosti bylo složení zkoušek u apelačního soudu, místa zkoušených radních byla placena. Dne 2. února 1784 byla nejprve sloučena čtyři pražská města v město jediné - **hlavní město Prahu** a současně byly zrušeny tradiční specializované úřady, úřad královského rychtáře, hodnost primátora a všechna zvláštní místní práva. Nové jednotné město dostalo do čela **magistrát** složený z purkmistra, dvou náměstků a 32 radů, kteří byli voleni čtyřicetiletým sborem měšťanů. Magistrát pracoval ve *třech senátech*, politickém, civilním a trestním. Tři členové politického senátu, zvaní **hospodářští inspektori**, měli mít na starosti celé hospodářství. Od r. 1787 volil měšťanský výbor ještě tři obecní reprezentanty (obdoba dřívějších starších), kteří spolu s hospodářskými inspektory tvořili společně **hospodářskou konferenci**. Konference spravovala hospodářství samostatně, odpovídala však za ně současně magistrátu jako celku a guberniu. Postupující regulace magistrátů v dalších městech byla doprovázena **odbouráváním volitelnosti míst zkoušených radních**. Roku 1793 bylo stanoveno, že magistrátní purkmistři mají zůstat v svém úřadě doživotně. Od r. 1797 byly doživotními funkcemi také obecní reprezentanti. Zvolený reprezentant, zkoušený radní i purkmistr pak museli být potvrzeni guberniem a apelačním soudem.

Regulace magistrátů byla v následujících letech zavedena rovněž v řadě jiných měst. Při ní byla města jen **podle své velikosti a bohatství rozdělena do tří kategorií**:

- 1) největší města, dostala úplný magistrát,
- 2) v menších městech byl neúplný magistrát zkombinován se zbytky staré rady
- 3) nejmenší města, nedostala magistrát vůbec; fungovaly v nich zbytky starého systému, ale tato města ztratila svou správní samostatnost..

Úplný magistrát měl ve všech městech stejnou základní strukturu jako v Praze. Sestával ze *tří senátů*, v nichž pracovalo minimálně šest zkoušených radních a rovněž zkoušený purkmistr. Vedle nich byli vždy na dva roky voleni ještě *tzv. nezkoušení radní*, zastupující měšťany, kterým ale patřil jen poradní hlas, především v hospodářských věcech.

Asi ve 20 městech byl zřízen **neúplný magistrát**, složený ze tří až šesti zkoušených radních, takže jednotlivé senáty nebyly plně obsazeny. Druhá skupina měst dostala místo magistrátu jako placené státní úředníky jen **syndika**, kancelistu a sluhu. Vedle nich zde fungovala formálně dále omezená *stará rada* s neplacenými funkcemi - purkmistrem, třemi radními a dvěma 259 staršímu, které volila obec na tříleté (radní) nebo dvouleté (starší) období. Její funkce byla obdobná jako funkce nezkoušených radních při magistrátech. Faktickou správou města vedli syndik s kancelistou.

Do **třetí skupiny**, složený z nejmenších měst s hospodářským přebytkem menším než 450 zl.

(tato suma byla dolní hranicí městských nákladů na magistrát), nebyl dosazen žádný státní úředník. Vedení agendy těchto měst zůstalo *purkmistrovi a dvěma starším*, bylo však omezeno na hospodářské, berní a policejní záležitosti. V důležitějších otázkách a ve všech věcech soudních a právních se tato města musela pro rozhodnutí obracet na magistrát nejbližšího města nebo na justiciáře blízkého panství.

Regulace magistrátů proběhla jako součást soudních reforem; stejně jako ony zůstala i regulace ve své podstatě - jen s postupným odbouráváním nepřímé volitelnosti - zachována až do dalších zásadních reforem po roce 1848.

S postátněním rozhodujících míst ve správě měst **stoupl dále vliv postátněných krajských úřadů**. Těm byl jednak vyhrazen vliv při zkouškách kandidátů na úřad v magistrátech, konaných u apelačního soudu, jednak měly mít dohled ve městech v záležitostech politických a berních a dále bdít nad zdravotnictvím a hygienou ve městech.

VRCHNOSTENSKO-PODDANSKÉ VZTAHY

Tyto vztahy představovaly právní vazby mezi feudály jako vlastníky výrobních prostředků a sedláky jako bezprostředními výrobci. V rámci těchto vztahů tak existoval dvojitý charakter předmětu feudálního vlastnictví - rozlišovaly se dva druhy půdy:

a) **Domínká** jako půda panská představovala pozemky, které vrchnost obdělávala ve vlastní režii pomocí dvorské čeledi a roboty poddaných. S držetím těchto pozemků byla spojena práva veřejná (např. právo účasti na sněmu, osvobození od povinnosti platit daně a nést veřejná břemena, vrchnostenská práva nad poddanými).

b) **Rustikál** byl potom půdou, kterou drželi poddaní. Byl charakteristickým znakem poddanství, tj. stavu fyzických osob (poddaných), které byli mimoekonomickým donucením připoutáni k půdě s povinností odvádět vrchnosti poddanské dávky. Pro rustikál byla dále charakteristická určitá forma poddanské dávky - feudální renty, dávky odváděné poddanými vlastníku panství za užívání půdy. V raném středověku byla placena v naturáliích (podíl na úrodě) a v pracovních úkonech (robota), od vrcholného středověku byla potom hrazena většinou v penězích; možná byla kombinace dvou či všech tří způsobů (peníze, naturálie, robota²⁰). V českých zemích bylo poddanství zrušeno až v roce 1848.

Od rustikálu je nutné odlišit zvláštní formu feudálního vlastnictví zvanou **zákup** (emfyteuse), která zajišťovala širší práva poddaného k půdě, především její dědičné držení a feudální vlastník půdy v tomto případě přenášel část vlastnických práv přímo na poddaného. Proto bývá rustikál také označován jako pozemky nezakoupené. K těmto tzv. zakoupeným pozemkům totiž náleželo poddaným tzv. právo emfyteutické / zákupné. Poddaní tak mohli užívat pozemků emfyteutických jako individuálního vlastnictví a nakládali jimi dle své vůle. Vrchnosti náležel jen vrchní dozor, tak že mohla statek hospodáře zadluženého nebo špatně hospodařícího prodati po řádném odhadu ve prospěch věřitelův a dětí hospodářových. O zakoupených pozemcích se také vedly pozemkové knihy. Hlavním rozdílem mezi rustikálem a domínkálem spočíval v tom, že poddaný nebyl plnoprávným vlastníkem půdy a nemohl s ní svobodně nakládat. Domínká také nebyl v českých zemích do vydání tereziánského katastru zdaňován. Daň platit musel pouze poddaný lid ze svých rustikálních pozemků.

²⁰ Robota jako bezplatná práce všeho druhu sahá svými kořeny do dob Římské říše. Byla užívána zejména v Gallii, kde se s ní seznámili Frankové. Prostřednictvím Franků se pak robota rozšířila po celé západní a střední Evropě. V říši Římské bývali k soukromým panským robotám (operae) zavázáni nejen otroci, nýbrž i kolonové, a často i lidé propuštění na svobodu. Kolonové robotovali na panské půdě k doplnění peněžního ročního platu (reditus), propuštěnci pak z toho důvodu, že jim byla udělena svoboda.

VRCHNOSTENSKÁ SPRÁVA

Tato část textu je nutným doplněním podkladů předchozí přednášky s ohledem na reformy, které proběhly v nejnižší instanci veřejné správy během absolutismu. Týká se nejmladšího správního odvětví, které se vydělilo z knížecí moci v období feudální rozdrobenosti. Analogicky k městské správě je jejím základem správa nad vesnickým obyvatelstvem. Z této správy se postupně vydělily dvě složky, které se však zčásti překrývaly:

- venkovská samospráva a

- vlastní vrchnostenská (patrimoniální) správa velkostatku, který si pro zabezpečení svých hospodářských funkcí podřídil a přizpůsobil samosprávu poddanského obyvatelstva jako svých pracovních sil.

Většina „správních“ funkcí přecházela s rozpadem jednotné knížecí moci na majitele půdy - vrchnost. Králi patřilo přímo vyšší soudnictví nad všemi kolonisty jako důsledek prvotního vysazování emfyteutických vsí na královské půdě. K vysazení nové vsi šlechtickou nebo církevní vrchností bylo třeba svolení krále (obdobně jako u měst). Emfyteutická smlouva stanovila také základní správní strukturu vesnice a zaručovala jí **omezenou samosprávu**. Ta spočívala v rukou **rychtáře**, na severu Čech a Moravy, ve Slezsku a Lužici **šoltýse**, na severní Moravě v 15. stol. též **fojta**. Tohoto úředníka jmenovala původně vrchnost (většinou to byl lokátor) a jeho funkce byla spolu s rychtou většinou dědičná. Rychtář (šoltys) jako úředník vrchnosti pro ni vybíral úrok, spolupůsobil při vybírání berní a platů pro panovníka a zastupoval ji při nižším soudnictví. *Rychtář* byl hlavním styčným článkem mezi vrchností a vesnickým obyvatelstvem.

Tato omezená vesnická samospráva se nikdy nevyvinula do analogicky autonomní podoby samosprávy měst. V průběhu 14. stol. se **uzavírala panství** do jednotlivých celků alespoň v případě hospodářsky vyspělých majetkových komplexů velkých feudálů. Jedním z determinantů tohoto uzavírání byly postupně získávání **exempcí** pro poddané z vyššího soudnictví panovníka. Postupem času tak nejvyšší soudní instancí přestal být panovník a stala se jí v konečné instanci rovněž vrchnost.²¹ Poddaným zůstalo zachováno pouze teoretické právo každého obyvatele státu požádat krále o milost.

Skutečné počátky strukturované patrimoniální správy lze vysledovat až v období po husitství. Od 15. stol. docházelo zvolna k utužování poddanství a nakonec k nevolnictví. Utužení poddanství a současně ekonomické změny v provozu zemědělských podniků druhé poloviny 15. a 16. stol. si vynutily změny v úředním aparátu velkostatku. Vytvářel se zde **správní systém**, jehož základní složení se opakovalo v obdobných rysech v každém dominiu, v konkrétním složení však bylo závislé na potřebách dominia. Úřední aparát, soustředěný v **panské kanceláři**, měl v návaznosti na starší vývoj trojí funkci. Byla to především funkce **ekonomická**, která tvořila největší část činnosti a zaměstnávala aparát permanentně - patřilo sem vlastní řízení a provoz veskeré zemědělské a přidružené výroby na panství, především režijní, ale i hospodářské zisky z dosud trvajících rentovního hospodářství. Hlavně zde se ekonomická funkce patrimoniální správy úzce stýkala s jejím druhým úkolem, totiž se **soudní, policejní a správní pravomocí** v rámci panství, která se vztahovala na poddané a současně na panské úředníky a služebníky. I tato funkce zaměstnávala aparát nepřetržitě, objemem však tvořila menší část jeho činnosti. Třetí oblast tvořily *prvky přenesené veřejné správy státu*, vykonávané vrchností v okruhu jejího majetku a zaměstnávající aparát dominia většinou jen nárazově při konkrétních příležitostech vybírání berní nebo verbování vojska v zájmu panovníka nebo stavů.

²¹ V Čechách bylo r. 1402 poddaným zakázáno stěžovat si na šlechtice u zemského soudu; týž zákaz platil i pro Moravu, od r. 1400 ve slezských knížectvích (s modifikací zákazu stížnosti ke knížeti).

Základní **struktura úředního aparátu panství** se vyvíjela v závislosti na velikosti panství už v 15. stol. Její podoba se dotvořila v průběhu 16. stol. a byla aplikována ve velkých dominiích. V 17. stol. byla už jen prohloubena a dotvořena ve speciálních odvětvích a uplatněna běžně i na všech menších panstvích. Do určité míry vrchnostenská správa **napodobovala správu panovníkovu a správu měst**. Nejdůležitější osobou správního aparátu panství se stal **hejtman**.²² Jeho funkce spočívala ve vrchním dozoru, prováděném stále více formou dozoru na vrchnostenskou kancelář a její úřadování a jejím prostřednictvím na celé hospodářství panství, a v dozoru nad poddanými ve všech záležitostech, v kterých měla nad nimi pravomoc jejich vrchnost. Plně odpovídal majiteli panství za hospodářský provoz a užitek z panství a za veřejné záležitosti všech jeho obyvatel. Jeho pomocníkem býval **hejtmanský písař**.

Nad strukturou patrimoniálního úřadu jednotlivého panství se od počátku 16. stol. začal vytvářet **centrální správní systém** dominií v těch případech, kdy vrchnost byla majitelem většího počtu prosperujících panství. Spočíval v tom, že hejtman některého panství, pak zvláštní úředník, získal nadřazené postavení nad ostatními hejtmany a vsunul se mezi ně a feudála jako osoba jemu bezprostředně odpovídající za stav a řádný chod všech jednotlivých panství po hospodářské i veřejnoprávní stránce. Tomuto hejtmanovi potom podléhali úředníci všech panství a byl vrchní odvolací instancí všech poddaných příslušného feudála. Tento systém se od počátku 16. stol. vytvořil na Panstvích Rožmberků, kde se tento zvláštní vrchní úředník nazýval později **regent**. Teprve v pobělohorské době se centrální řízení všech panství jediného majitele stalo běžným.

Správní aparát panství i centrální správa sloužily (při propojení hospodářské správy dominikálu a rustikálu s veřejnou správou nejnižší instance) současně jako **přímý aparát správy nad poddanými**.

Vesnická obec samostatnou funkcí obdobnou obci-města nikdy neměla. Všichni obyvatelé vsí byli příležitostně svoláváni vrchností podle jejich potřeb, prakticky jen k publikování závažnějších vrchnostenských nařízení. Pouze v některých případech a jen u některých privilegovaných skupin vesnického obyvatelstva lze v určitém období mluvit o skutečné samosprávě vykonávané obyvatelstvem samým. „*Idete tu o skupinu přímých královských nebo i vrchnostenských poddaných se speciálními, nejen zemědělskými úkoly a tyto zvláštní úkoly podmiňují vesměs jejich mimořádné postavení, vztahující se především na soudnictví. U Chodů a Valachů to byla hraniční služba, služba při honitbě u obyvatel v okolí Buchlova... ze specializované zemědělské výroby, z vinařství, vyrostla zvláštní zřízení viniční, která na Moravě byla většinou značně samostatnou součástí vrchnostenské správy, v Čechách a jednotlivě na Moravě správy městské. U všech těchto samosprávných skupin došlo v 17. stol. k převaze vrchnostenského vlivu nebo i k jejich přímé likvidaci.*“ (Hledíková, Janák, s. 273) Souviselo to se zesíleným tlakem vrchnosti na poddané po třicetileté válce, s utužením nevolnictví a s obecným rozšířením plnému systému patrimoniální správy na všech dominiích.

Selské nepokoje a povstání si nakonec vynucovaly i zásahy státu ve prospěch poddaných a vedly k postupnému podřizování některých aspektů patrimoniální správy **dohledu státu (robotní patenty** z let 1680, 1717 a 1738). Pro další vývoj zásahů státní moci do pravomoci vrchnosti měla větší význam **kompetenční stanovení ochrany poddaných** některými

²² Kromě nejčastějšího označení hejtman mohl být tento úředník na panstvích různých majitelů zván také úředník (Amtmann), správce, vrchní, ředitel, pfeleger, v Lužici většinou hofmistr. Kolísání terminologie se zvětšovalo s příchodem pobělohorské cizí šlechty. Až při úpravě krajského zřízení v 18. stol. bylo pro tohoto úředníka zakázáno užívat titul hejtman (byl vyhrazen pro krajské hejtmany a pro vyšší armádní důstojníky) a byl úředně stanoven titul ředitel a vrchní úředník.

státními orgány a upřesnění instančního postupu pro stížnosti poddaných, i když jejich praktický účinek byl dlouho mizivý.²³ „Přes svůj nepatrný praktický účinek znamenala nařízení pokrok v dosavadní praxi v tom, že tu poddaní dostávali alespoň teoretickou možnost zásahu ve svůj prospěch osobu nebo instituci stojící mimo pravomoc vrchnosti.“ (Hledíková, Janák, s. 274). Vlastní dohled některého státního úřadu nad činností vrchnostenských správních orgánů začal v polovině 18. stol. v oblasti, kdy patrimoniá vykonávala některé funkce veřejné správy. V tuto dobu se už prosazoval názor, že tato agenda je patrimoniím jen svěřena k výkonu státem, kterému ale nad ní přísluší plný dohled. Tato „svěřená“ agenda byla i nadále vrchnostenským aparátem vykonávána a financována, ale v plné závislosti na státu, takže vrchnostenské úřady se v tomto směru své činnosti staly nakonec jen speciálními články státních úřadů (šlo především o **kontribučenskou agendu**). Státní dohled ovšem respektoval dosud platné nevolnictví. Při hospodářských společnostech museli všichni úředníci složit zkoušky odstupňované podle jejich specializace. Podobně byli u krajských úřadů od r. 1775 zkoušeni výběrčí kontribuce.

Pronikavější změny, týkající se už jiné než „svěřené“ oblasti správy, zasáhly patrimoniá v **době Josefa II.** - především **patent o zrušení nevolnictví** (1784) bezprostředně omezil pravomoc vrchnostenských úřadů při povolování stěhování, sňatků, odchodů na řemeslo atd., nedotkl se ale nijak podstaty feudálních vztahů, a tím ani forem vrchnostenské správy. Měl ovšem za následek postupně řadu dalších předpisů upravujících státní dozor (vykonávaný státními úřady) na vrchnost a její úředníky, které vedly až k podávání pravidelných hlášení o stavu patrimoniá krajskému úřadu. Pro správní působení patrimoniálního úřadu a naprotě zrušení uzavřenosti dominiá měly nakonec však větší význam soudní a berní reformy a rovněž omezování hrdelního soudnictví²⁴. Zásadní byla **berní reforma** z r. 1789, která vytvořením katastrálních obcí jako územních berních jednotek zcela pomýjela dosavadní celky dominií a kontribuční agendu z jejich pravomocí vyjímala (berně měli vybírat po obcích zvláštní kontribuční výběrčí).²⁵

Na konci 18. stol. byla kompetence vrchnostenské správy značně omezená a podřízená v důležitějších otázkách státnímu doзору, i když se její formální struktura změnila jen málo. **Zrušení poddanství**, a tím i patrimonií v jejich původní, na poddanství založené podobě **v r. 1848** znamenalo také **konec vrchnostenské správy**. Patrimoniá však pokračovala ve své úřední činnosti ještě po přechodnou dobu do 1. 7. 1850, kdy vstoupil v platnost obecní řád.

3. Vývoj veřejné správy v období 1848 - 1918

Revoluce začala v Rakousku podobně jako v řadě jiných zemí rokem 1848. Toto období je střídáním prvků parlamentarismu a konstitucionalismu s obdobím absolutismu. Následující text uvede jen základní myšlenky vývoje veřejné správy, které byly rozhodující pro systém veřejné správy první československé republiky. Ústavní vývoj habsburského soustátí od r.

²³ Na Moravě už od r. 1659 měl tribunál pečovat o smírné urovnání sporů mezi poddanými a vrchností, pro případ, že by se spor urovnat nepodařilo, měl ho předat zemskému soudu, který měl z úřední moci stanovit sedlákům advokáta. V Čechách to byli po velkém povstání r. 1680 krajsí hejtmáni, kteří měli mít napříště úlohu zprostředkovatele při stížnostech poddaných. Stejně tak i další robotní patenty byly doprovázeny ustanoveními o vyřizování stížností; r. 1717 v postupu panství - krajský úřad - místodržitelství - panovník, r. 1737 - 8 byla k tomu účelu zřízena zvláštní komise.

²⁴ Soudní reforma Josefova v l. 1783-6 zřídila v dominiích nového úředníka - *justiciáře*, kterým mohl být pouze školený právník, který složil zkoušky u apelačního soudu, byl vrchností placen, jí jmenován i propouštěn, vrchnost směla na jeho činnost dozorovat, ale ne do ní zasahovat. Soudní obvod justiciářův navíc nebyl často zcela totožný s obvodem dominiá.

²⁵ Reforma byla ale už k 22. 3. 1790 zrušena.

1848 byl ovlivněn jak myšlenkami vnějšími, tak požadavky různých společenských vrstev. Do určité míry se stabilizoval až po neoabsolutismu, kdy byla vyhlášena tzv. únorová ústava, a především potom až od tzv. rakousko-uherského vyrovnání, které bylo právně posvěceno tzv. prosincovou ústavou a souvisejícími legislativními akty.²⁶

ÚSTŘEDNÍ SPRÁVA

Panovník v právním řádu zaujímal i v tomto období změň výjimečné postavení. V ústavním životě byla základem jeho postavení pragmatická sankce z r. 1713. V rakouských (od r. 1867 „předlitavských“) zemích vládl jako císař rakouský a v ústavní rovině bylo jeho postavení oficiálně označováno atributy „posvátný, neporušitelný, neodpovědný“.²⁷ Moc výkonná byla vykonávána císařem prostřednictvím ministrů a jim podřízených úředníků a zřízenců. Z moci a ve jménu císaře byla vykonávána i moc soudcovská. Císaři náleželo velení armádě (jako „nejvyšší vojenský pán“), rozhodoval o válce a míru. Reprezentoval stát navenek, řídil zahraniční politiku, uzavíral mezinárodní smlouvy, svolával a rozpouštěl říšskou radu i zemské sněmy. Na moci zákonodárné se podílel jmenováním členů panské sněmovny a také vydáváním samostatných zákonodárných aktů - nařízení - nebo podepisováním zákonů přijatých sněmovnami - vůči nim měl i právo veta, kterým mohl zabránit jejich přijetí. I přes ústavní reformy z r. 1867 zůstala v rakouském právním životě zachována faktická exempe členů císařské rodiny z právního řádu. Podléhali pouze rodinnému statutu a domácímu řádu, který vykonával v disciplinární formě císař. Skutečný vliv císaře byl dán také dlouhým obdobím vlády císaře Františka Josefa I. (1848 - 1916).

Dvorské úřady byly již v březnu 1848 nejvyšším rozhodnutím přeměněny v **ministerskou radu**, která se skládala z ministerstva zahraničních záležitostí a císařského domu, ministerstva vnitra, spravedlnosti, financí, války, později dále kultu a vyučování, veřejných prací, obchodu a koncem roku v souvislosti se zrušením roboty a poddanství a novými úkoly státu v oblasti zemědělství též ministerstva orby. Po r. 1867 se ministerská rada skládala z ministrů, která byla řízena monokraticky ministry, kteří odpovídali za aktivity svého ministerstva. Úředníci ministrů byli považováni za pouhé pomocníky ministra a jejich míněním nebyl ministr vázán. Ministerská rada rozhodovala sborově, pro přijetí jednotlivých opatření se vyžadovala dohoda s ostatními ministry. Usnesení ministerské rady mělo proto povahu společných úmluv, nikoliv usnesení.²⁸ „*Ačkoliv ministerstva byla jen pomocníky císaře, přece jen se ministři po vydání prosincové ústavy liší od ministrů absolutistického státu. Byli sice odpovědní především císaři, on je jmenoval a propouštěl, bez důvěry císaře nemohl ministr zůstat v úřadě. Avšak ministři byli zároveň odpovědní i parlamentu za zákonnost císařových vládních aktů a za zákonnost svých správních opatření. Císař tedy nemohl vládnout bez ministrů. Každý akt císaře potřeboval ke své platnosti příslušného ministra. Přesto však vláda neměla parlamentární povahu a její činnost byla určována především příkazy a stanovisky císaře.*“²⁹

Počet ministrů se v předmětné době stále měnil. Vedle ministrů odborných byli členy ministerské rady také ministři bez portfeje - někdy též ministři krajani, kteří měli zastupovat v ministerské radě zájmy svých národů. Na počátku 19. století bylo v Předlitavsku 12 ministrů - ministerský předseda a 8 resortních ministrů - vnitra, kultu a vyučování, orby, obchodu, železnic, zemské obrany, financí, spravedlnosti, a 3 ministři krajani (český, polský a německý).

Ministerstvům příslušelo provádět zákony především tím, že vydávala ministerská nařízení a

²⁶ Ústavní vývoj je shrnut například Malý, K. et al. Opus citatum, s. 180 a následně.

²⁷ Viz Malý, K. et al., s. 200 - čl. 1 zákona č. 145/1867 ř. z.).

²⁸ Srov. Malý, K. et al., s. 202.

²⁹ Malý, K. et al. Opus citatum, s. 202.

rozkazy, řídila službu všech podřízených úřadů a orgánů, vydávala jim služební řády a instrukce a sestavovala rozpočty příslušného resortu. Platil zde tzv. úřední žebříček, který stanovoval kategorie úředníků a jejich úřední hodnosti, od kterých se odvíjely i platy a jiné požadky (zákon č. 47/1873 ř. z., č. 172/1898 ř. z., č. 34/1907 ř. z.).

Nejvyšší instancí politické správy bylo hned od svého vzniku v březnu 1848 **ministerstvo vnitra**. Jeho působnost stanovilo nejvyšší rozhodnutí z 12. dubna 1852 a zahrnovala velice rozličné agendy. Do jeho pravomoci patřilo vedení politicko-administrativních záležitostí a dozor nad všemi úřady a orgány náležejícími k politické správě. Speciální působnost je možno rozdělit do několika základních skupin

- na záležitosti *veřejné bezpečnosti*,
- záležitosti *užší politické správy*, tj. věci státního občanství, šlechtické věci a evidence obyvatelstva,
- *zdravotnické záležitosti* (ministerstvo lidového zdravotnictví vzniklo teprve v r. 1918),
- *chudinské záležitosti a dohled na dobročinné a humanitní ústavy*³⁰ (samostatné ministerstvo sociální péče vzniklo také teprve koncem r. 1917),
- *otázky územní samosprávy* - dohlíželo v nejvyšší instanci na orgány samosprávy a činilo návrhy na potvrzování obecních a okresních funkcionářů územní samosprávy, pokud bylo toto právo vyhrazeno císaři,
- *stavební záležitosti* - bylo nejvyšším stavebním úřadem, pokud tyto záležitosti nenáležely samosprávným institucím (tuto agendu však převzalo po svém zřízení v r. 1908 ministerstvo veřejných prací),
- *nejvyšším úřadem živnostenským* (v r. 1905 přešla většina živnostenských záležitostí na ministerstvo obchodu),
- *nadační záležitosti* (bylo nejvyšším nadačním úřadem, pokud některé nadace nepatřily do kompetence jiného ministerstva),
- *záležitosti bezpečnosti*.

Ministerstvo pro zemskou obranu a veřejnou bezpečnost vzniklo nejvyšším rozhodnutím z ledna 1868. Obstarávalo zpočátku především agendu týkající se vojenství a četnictva. Agenda veřejné bezpečnosti byla však tomuto ministerstvu již v r. 1870 odňata a přidělena zpět ministerstvu vnitra. V souvislosti s tím byl název ministerstva změněn na **ministerstvo zemské obrany**. V oboru jeho působnosti zůstal potom výkon branného zákona ve srozumění s *říšským ministerstvem války*. Dále mu příslušelo řízení zemské obrany v administrativních záležitostech, řízení evidence domobrany a práce s tím spojené, řízení záležitostí ubytování vojska, rozhodování o škodách způsobených při vojenských cvičeních a rozhodování v nejvyšší instanci o povinnosti placení vojenské taxy. I nadále mu však zůstalo podřízeno četnictvo po stránce udržování kázně.

Dalším ministerstvem zahrnovaným do politické správy bylo **Ministerstvo kultu a vyučování**. Jako nejvyšší instance školské správy se konstituovalo definitivně až r. 1867. Tomuto ministerstvu příslušela v oboru správy náboženských kultů úprava jmění duchovních korporací a záležitosti kultu všech vyznání uznaných státem podle zvláštních zákonů a předpisů. Ministerstvo zprostředkovávalo veškerou správní činnost v otázkách vzájemného poměru náboženských společností, a zvláště katolické církve. Vyslovovalo uznání náboženských společností státem, vykonávalo vrchní řízení správy náboženských fondů, činilo návrhy ve věch obsazení uprázdněných beneficí v katolické církvi a provádělo výkon zeměpanského patronátního práva. Do oboru školských záležitostí patřilo řízení veškeré

³⁰ Od zavedení nemocenského a úrazového pojištění dělnictva sociálními reformami Taaffovy vlády na konci 80. let mělo v nejvyšší instanci také správu tohoto *sociálního dělnického pojištění* a později i *invalidního a penzijního pojištění tzv. zaměstnanců ve vyšších službách*.

vyučovací soustavy a všech vyučovacích ústavů a dohled nad celým školstvím s výjimkou těch škol a soukromých i veřejných vyučovacích ústavů, jejichž řízení bylo přiděleno jinému ministerstvu (např. živnostenského školství spravovalo ministerstvo obchodu), rozhodovalo o vhodnosti učebnic a školních čítanek a dohlíželo na ústavy, které mu byly zvláště podřízeny, tj. na Akademii nauk, Muzeum pro umění a průmysl, ústřední komisi pro výzkum a zachování stavebních a historických památek apod.

Památková péče byla zpočátku považována za otázku technickou, nejvyšší rozhodnutí z 31. prosince 1850, kterým byly dány stavitelské památky právně pod ochranu státní správy, ukládalo proto zřízení **ústřední komise pro výzkum a zachování stavitelských památek** ministerstvu pro obchod, živnosti a veřejné stavby. Toto ministerstvo jmenovalo rovněž **konzervátory** pro jednotlivé země. Teprve počátkem 60. let přešla ústřední komise do resortu ministerstva kultu a vyučování a v r. 1873 byla na základě nového statutu přetvořena v **ústřední komisi pro výzkum a udržování uměleckých a historických památek**.

Ministerstva obchodu se od r. 1867 stalo nejvyšší instancí politické správy pro působení v *obchodních, živnostenských a průmyslových záležitostech*, byly zde však soustředěny i některé agendy, které se teprve později osamostatnily. V obchodních a průmyslových záležitostech vedlo toto ministerstvo předběžná vyjednávání o státních smlouvách, pokud se vztahovaly na obchod, průmysl a plavbu, a dohlíželo na jejich provádění. Spolupůsobilo při úpravě cel, při nejvyšším řízení obchodních a průmyslových záležitostí, při zkoumání a potvrzování stanov spolků k podpoře průmyslu, obchodu a plavby, jakož i živnostenských bank, akciových společností apod., dohlíželo na činnost těchto spolků v národohospodářském ohledu, účastnilo se zřizování a úpravy burz a úvěrních, půjčovných a diskontních ústavů, řídilo obchodní a živnostenské vyučovací ústavy, popř. na ně dohlíželo, spravovalo záležitosti vynálezů, ochrany vzorků a známek, mělo dozor nad úpravou měr a vah a nad průmyslovými výstavami, rozhodovalo ve všech administrativních záležitostech týkajících se staveb lodí, plavby na moři, rybolovu, přístavní služby, námořní a přístavní policie, v nejvyšší instanci rozhodovalo v otázkách říční plavby aj. (Spolupůsobilo s ministerstvem vnitra v živnostenských záležitostech, neboť Ministerstvo vnitra bylo až do r. 1905 nejvyšší stolicí v živnostenských věcech ministerstvo obchodu.) Ministerstvo obchodu mělo rovněž důležité *statistické funkce*: sestavovalo statistiky o poměrech důležitých pro obchod a průmysl, a zvláště mu bylo přikázáno řídit statistiku zahraničního obchodu a statistiku obchodu mezi Předlitavskem a ostatními částmi rakousko-uherského celního území. Tyto úkoly prováděla **statistická služba**, která při něm byla r. 1872 zřízena. Podle zákona z r. 1898 vedlo ministerstvo obchodu i statistiku pracovních poměrů, pro tuto činnost při něm vznikl **úřad pro statistiku práce** počátkem pozdější **sociálně politické sekce ministerstva obchodu**, která byla zřízena v r. 1908. Již v r. 1883 vznikl při ministerstvu **Ústřední živnostenský inspektorát ve Vídni**. Důležitým oborem činnosti ministerstva obchodu byl rovněž *dohled na obchodní a živnostenské mory*, kterým ministerstvo dávalo volební řády. Dalším rozsáhlým oborem činnosti tohoto ministerstva byla *ústřední správa pošt a telegrafů*, protože speciální ministerstvo před rokem 1918 nebylo ustanoveno. Až do r. 1896 příslušela ministerstvu obchodu také *ústřední správa železnic*, teprve v tomto roce vzniklo **Ministerstvo železnic**. Ostatní dopravní záležitosti zůstaly ministerstvu obchodu.

Ministerstvo zemědělství bylo definitivně zřízeno v r. 1868 a převzalo zemědělské agendy od ministerstva obchodu a národního hospodářství a horní záležitosti od ministerstva financí. Náležela mu *vrchní správa* všech zemědělských záležitostí, patřilo mu vrchní řízení zemědělského, lesního a horního školství, vrchní správa zemědělského úvěru, pojištění a zemědělského spolčování a od r. 1872 i vrchní správa státních lesů, statků a dolů a správa statků náboženských a studijních fondů, správa státních hřebčinců atd. V nejvyšší instanci řídilo i vodní záležitosti (přehrazování horských bystřin, meliorační věci apod.). Bylo i

nejvyšší instancí báňské správy, avšak jen do r. 1908, kdy tuto správu převzalo nově zřízené ministerstvo veřejných prací.

Ministerstvo veřejných prací bylo zřízeno (obnoveno³¹) v r. 1908. Stalo se *ústředním úřadem pro ryze technické agendy*. Byly mu vyhrazeny stavební záležitosti, věci vodních, silničních a mostních staveb a bylo mu rovněž podřízeno veškeré hornictví i všechny střední i vysoké ústavy tohoto oboru. Příslušel mu také dozor nad živnostenským a průmyslovým školstvím, dozor nad patentním a cejchovním úřadem a podpora zvelebování živností a cestovního ruchu, jehož národohospodářský význam se začal zvyšovat.

Ministerstvo financí bylo zřízeno v dubna 1852 a jeho činnost byla modifikována řadou pozdějších předpisů. Obvodem jeho působnosti byly sice zprvu jen neuherské země, ale již od r. 1850 celá habsburská monarchie. Dualismem z r. 1867 byla však jeho působnost omezena, a to nejen věcně, nýbrž i místně. Vedle ministerstva financí, jehož pravomoc se vztahovala pouze na Předlitavsko, bylo totiž zřízeno i společné ministerstvo financí.

ZEMSKÁ SPRÁVA A STADIONOVA ORGANIZACE POLITICKÉ (ZEMĚPANSKÉ) SPRÁVY V ZEMÍCH

Zrušením poddanství v r. 1848 ztratil své opodstatnění starý správní systém, kdy veřejnou správu vykonávaly v první instanci patrimoniální úřady nebo magistráty. Vedle již postátněné druhé instance představované krajskými úřady (od doby Marie Terezie) došlo v tomto období k postátnění instance první.

Revoluční rok s sebou přinesl kromě tohoto postátnění ještě zavedení samosprávy. Prozatímním obecním zřízením z března 1849 byly zakotveny obce jako orgány územní samosprávy a jejich voleným sborům byla přikázána kromě vlastní, přirozené působnosti i působnost přenesená, která spočívala ve výkonu některých aktů státní správy (je předmětem samostatné části textu). Do veřejné správy tak byla zavedena **dvojkolejnost**, kdy na jedné straně vykonávaly veřejnou správu státní úřady a na druhé straně byly některé úkoly přenechány orgánům územní samosprávy. Rozhodující byla ovšem působnost státních orgánů. Tato dvojkolejnost byla odstraněna teprve zákonem o organizaci politické správy z r. 1927, kterým byla postátněna územní samospráva na vyšších stupních.

Nová organizace postátněné veřejné správy po revoluci r. 1848 vstoupila v platnost 1. ledna 1850. Do té doby vykonávaly veřejnou správu nadále patrimoniální úřady, ale ovšem již na státní útraty. Základy nové organizace veřejné správy byly schváleny císařským nařízením z 26. června 1849 a **základní územní jednotkou** se staly tzv. **politické okresy**. Byly vytvořeny podle jednotných hledisek tak, aby se od sebe zásadně nelišily ani rozlohou, ani počtem obyvatel. **Vyššími jednotkami** se staly **kraje a země**. Nejvyšším orgánem politické správy se stalo **ministerstvo vnitra**. Tvůrcem této soustavy **státní správy** byl ministr vnitra **Stadion**,

Čechy byly rozděleny do 7 krajů (mimo kraje stála Praha) a do 79 politických okresů (Praha tvořila samostatný okres), z nichž v každém bylo vytvořeno okresní hejtmánství. **Morava** se dělila na dva kraje a 25 okresních hejtmánství a Slezsko, které bylo opět oddělením od Moravy osamostatněno, tvořilo jeden kraj se sedmi okresními hejtmánstvími.

V sídle každého politického okresu byla vytvořena **okresní hejtmánství**, která představovala **prvoinstanční úřad politické správy** s všeobecnou působností.³² Do čela byl postaven úředník s právníckým vzděláním s titulem **okresní hejtmán**. Úřad byl organizován monokraticky. Okresnímu hejtmánovi byl přidělen i ostatní personál, který zpravidla tvořil

³¹ Stejnomené ministerstvo vzniklo již v r. 1848, po velmi krátkém čase bylo však zrušeno.

³² V l. 1850 - 1855 se pro okresní hejtmánství používalo také označení *podkrajský úřad*.

okresní komisař, sekretář a kancelářský personál a sluhové. Za chod úřadu však odpovídal okresní hejtmán.

V sídle každého kraje byla zřízena **krajská vláda** v čele s **krajským prezidentem**. V malých zemích byl pro celou zemi krajským prezidentem místopředseda. Krajské vlády byly v té době **těžištěm politické správy v zemích**. Krajské vlády byly vybaveny konceptním, manipulačním a odborným úřednictvem, zatímco personál místopředsedství, která byla postavena do čela jednotlivých zemí, byl co nejvíce redukován. Krajské vlády byly **instančně podřízeny přímo ministerstvu vnitra**, přestože formálně bylo mezi krajskou vládou a ministerstvem vnitra vloženo v instancním pořadí ještě místopředsedství - kraje představovaly druhou instanci a odvolání od nich šla k ministerstvu prostřednictvím zemských místopředsedů.

V jednotlivých **zemích** se vytvořila **místopředsedství**, v čele s **místopředsedci**, která vznikla přeměnou dřívějších gubernií. Místopředsedství byly ponechány jen některé taxativně vymezené záležitosti, jako zejména zastoupení vlády na zemském sněmu, státní policie, dozor nad krajskými vládami, předkládání rekursů na ministerstvo a rozhodování v celozemských záležitostech, pokud k tomu bylo místopředsedství ministerstvem delegováno.

ORGANIZACE POLITICKÉ SPRÁVY V ZEMÍCH ZA BACHOVSKÉHO ABSOLUTISMU

Výše zmíněná organizace však byla zamítnuta nastupujícím absolutistickým režimem, který se postavil i proti myšlence vytváření samosprávných okresních obcí - „*v přednesu ministra Bacha 31. července 1849... se zdůrazňovalo, že politické okresy musí být ... většího rozměru, protože jen tehdy mohou být životaschopnou reprezentací, když je spojeno více obcí společnými zájmy, které potřebují zastoupení vyššího politického sboru... Již v silvestrovském patentu se říká, že v každé zemi je třeba v přiměřených obvodech zřídit okresní úřady a v nich se mají pokud možno spojit rozličná správní odvětví.*“ (Hledíková, Janák, s. 320) Odloučení soudnictví od správy mělo nadále zůstat jen u sborových soudů a vůbec u druhých a třetích instancí, kdežto samosoudy, tj. okresní soudy, měly být spojeny s politickými úřady.

Na základě těchto zásad bylo vydáno **nejvyšší ustanovení o zřízení a úřední působnosti okresních úřadů, krajských úřadů, místopředsedství a soudních úřadů** z 25. ledna 1853, č. 10 ř. z. Nová organizace byla uvedena v život 12. května 1855, kdy zahájily činnost **smíšené okresní a krajské úřady**. Ve smíšených okresních úřadech v tomto roce ke spojení soudnictví a správy.

V Čechách vzniklo místo dosavadních 76 okresních hejtmánství 208 smíšených okresních úřadů tím způsobem, že smíšený okresní úřad byl zřízen v sídle každého okresního soudu pro jeho obvod (správa zeměpanská tu sledovala podle Klímy et al. územní organizací soudů, která měla menší obvody než původní správní okresy). **Na Moravě** vzniklo 76 a **ve Slezsku** 22 smíšených okresních úřadů. Místo dosavadních sedmi krajských vlád bylo zřízeno v Čechách třináct krajských úřadů a na Moravě místo dvou krajských vlád šest krajských úřadů; Slezsko nebylo na kraje rozděleno.

Do čela **smíšených okresních úřadů** byli postaveni **okresní představení**. Působnost okresních úřadů byla přesně vymezena a dělila se na působnost v politické správě, v soudních záležitostech a v záležitostech berních a pokladních. V soudních záležitostech převzaly okresní úřady působnost okresních soudů (vznikly spojením okresních soudů a okresních hejtmánství).

V čele **krajských úřadů** stáli **krajští představení**. U krajských úřadů byl i speciální personál, jako krajský lékař a techničtí úředníci k výkonu veřejné stavební služby. Krajské úřady byly podřízeny zemským politickým úřadům a v závislostech přímých daní zemským finančním úřadům. Jejich působnost se dělila podobně jako u okresních úřadů. Byla na ně

přenesena většina pravomocí zrušených okresních hejtmanství ve správě přímých daní. Na rozdíl od **krajských vlád** se však staly nyní krajské úřady jen jakýmsi prostředníky mezi zemskými politickými úřady a politickými úřady první instance, na které dohlíželi - podle kabinetního listu z r. 1851 byly krajské úřady jen dohlížecími orgány nad správou okresní. Byly zrušeny také samosprávné krajské orgány (viz níže). Pravomoc místodržitelství se tím výrazně posílila. Záhy byla organizace krajských úřadů označována za jako zbytečný mezičlánek a krajské úřady byly zrušeny - na Moravě r. 1860 v souvislosti s dočasným připojením Slezska k Moravě a v Čechách nebyli již od r. 1860 úředníci krajských úřadů doplňováni, byli zde zrušeny nařízením z října 1862, avšak v jejich sídle byla ponechána část personálu - tyto ponechané úřady měly za úkol zejména dohlížet nad okresními úřady, byly odpovědné za provádění odvodů a rovněž z výkonu zdravotní a stavební služby a ze správy přímých daní. Od listopadu 1862 tak přešla i v Čechách politická působnost krajských úřadů jednak na místodržitelství, jednak na okresní úřady.

Místodržitelství zůstala zachována jen ve větších zemích, kdežto pro Slezsko byla zřízena zemská vláda v Opavě v čele se zemským prezidentem. Zemská vláda zde vykonávala i působnost krajského úřadu. Vliv místodržitelství se zrušením krajských vlád podstatně zvýšil. Staly se pravidelnou druhou instancí politické správy. Nařízení z r. 1853 stanovilo, že místodržitelství je **nejvyšším správním úřadem korunní země** 1. pro záležitosti politické a policejní správy vůbec, 2. pro záležitosti kultu a vyučování, 3. pro obchodní a živnostenské záležitosti, 4. pro záležitosti zemědělství a 5. pro ty stavební záležitosti, které se nedotýkají zemského finančního úřadu nebo nejsou výslovně přikázány jinému úřadu v zemi nezávislému na místodržitelství. Místodržitelství a **zemské vlády** byly ve věcech politické správy a v personálních záležitostech podřízeny ministrově vnitra, v oboru speciálních záležitostí podléhaly však také ostatním ministerstvům nebo ústředním úřadům. Jejich působnost se v tomto nařízení dělila jednak na *působnost místodržitele* a jednak na *působnost vlastního místodržitelství*. **Místodržitel** byl podle této instrukce šéfem a prezidentem místodržitelství a vykonával tu úřední působnost, která mu byla osobně jakožto místodržiteli svěřena. Pečoval o ty záležitosti, které mu svěřil bezprostředně císař nebo jednotlivá ministerstva k osobnímu výkonu, vykonával nejvyšší vedení policie v korunní zemi a zaměřoval svou pozornost na vše, co se vztahovalo na udržení klidu, pořádku a bezpečnosti v zemi, a prováděl opatření k zachování bezpečnosti a proti rušení klidu, především mu byl svěřen dozor nad tiskem. O všech důležitých skutečnostech v zemi měl podávat ministerstvům zprávy. Řídil živnostenské a spolkové záležitosti, věci divadel a divadelních představení a záležitosti cizinců. Uděloval povolení ke zřízení tiskáren, knihkupectví a obchodů s uměleckými předměty a hudebninami, povoloval veřejné produkce aj. Rozděloval práci podřízeným úředníkům, přiděloval osoby jednotlivým oddělením na místodržitelství, činil návrhy na obsazení těch míst úředníků politické správy, jejichž jmenování bylo vyhrazeno ministrově vnitra (tj. zejména okresních představených a později okresních hejtmanů) nebo císaři, ostatní jmenoval sám. O všech důležitých věcech se mělo zpravidla jednat sborově, kolegiálně, v sezeních všech radů. Místodržitel byl odpovědný nejen za vlastní jednání, nýbrž i za veškeré jednání jemu podřízeného zemského politického úřadu. Místodržitelství však byla ve skutečnosti organizována v zásadě podle osobního principu, a nikoli podle principu kolegiálního.

SYSTÉM ZEMSKÉ POLITICKÉ SPRÁVY V OBDOBÍ LET 1860 - 1918

V systému politické správy se toho po pádu absolutismu a obnově ústavnosti mnoho nezměnilo. Teprve na podkladě tzv. prosincové ústavy byl **zákonem** z 19. května 1868 **č. 44 ř. z., vybudován aparát politické správy první a druhé stolice, který prakticky beze změn převzala i Československá republika**. Platnost tohoto zákona se však vztahovala již jen na západní část monarchie. Tento zákon **vymezoval pojem politické správy** tak, že do ní

náleží v zemích všech záležitosti, které patří v nejvyšší linii do působnosti ministerstev vnitra, kultu a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Dále zde bylo stanoveno, že **pod vedením zemských šéfů budou záležitosti politické správy vyřizovány zemskými politickými úřady, zeměpanskými okresními politickými úřady a komunálními úřady obcí, které dostaly vlastní statuty. Kraje tímto zákonem obnoveny nebyly.**

Každá země měla být rozdělena na **politické okresy**. Pravidelným orgánem první instance politické správy se tak opět stala **okresní hejtmanství** v čele s okresními hejtmany. Protože prosincová ústava oddělila moc soudní a správní, odpadl důvod pro existenci smíšených úřadů. Za základ územního členění byla vzata organizace z l. 1850 - 1855, příliš velké politické okresy z této doby však byly rozděleny, takže v Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství, na Moravě 30 a Slezsko zůstalo rozděleno na 7 politických okresů. Politický okres se skládal ze dvou i více soudních okresů, ve výjimečných případech se však mohl kryt politický okres s okresem soudním. Velké politické okresy se postupem času dělily, neboť některé z nich měly téměř sto tisíc obyvatel, takže v r. 1908 bylo v Čechách 98, na Moravě 34 a ve Slezsku 9 okresních hejtmanství. **Města se zvláštním statutem**, o nichž bude pojednáno v kapitole o územní samosprávě, **nebyla do tohoto rozdělení pojata** a každé z nich tvořilo zvláštní politický okres.

Okresní hejtman reprezentoval celý úřad a byl také za jeho chod odpovědný, pouze za pokladní a účetní záležitosti ručili bezprostředně jen berní úředníci a okresní hejtman toliko nepřímou, pokud zanedbal povinný dozor. Počet úředníků okresních hejtmanství vzrostl zejména tím, že okresní hejtmanství se opět stala první instancí správy přímých daní a zejména přičleněním některých odborných agend se speciálním personálem (*zeměpanského okresního lékaře, zeměpanského okresního zvěrolékaře, okresní inženýři* atd.). Zákon č. 44 stanovil, že do pravomocí okresních hejtmanství patří všechny politické záležitosti, které dříve náležely smíšeným okresním úřadům, pokud nebyly přikázány obecním a okresním zastupitelstvům. Okresní hejtmanství byla politickými úřady s povšechnou působností.

Podle tohoto zákona měly stát v čele politické správy v královstvích a zemích **zemští šéfové**, kterým příslušela reprezentace panovníka při slavnostních příležitostech a kteří zastupovali vládu proti zemským zastupitelstvům, tj. zemským sněmům.

Zemský šéf v Čechách a na Moravě měl užívat označení **místodržitel a ve Slezsku zemský prezident**. Zemské úřady spravované místodržiteli se i nadále nazývaly **místodržitelství** a úřady spravované zemskými prezidenty **zemské vlády**.

Organizace **místodržitelství** a **zemských vlád** se zakládala rovněž na zákoně č. 44/1868. Místodržitel byl zodpovědný jak za svoje vlastní úřední jednání, tak i za veškeré úřední jednání jemu podřízeného zemského politického úřadu. Zákon stanovil, že do oboru správy místodržitelství připadají veškeré záležitosti v zemi, které v nejvyšší instanci přísluší do působnosti určitých odborných ministerstev. Místodržitelství tak obstarávalo uvnitř zemí záležitosti většiny ministerstev ve druhé instanci a pod oborem politické správy zahrnovalo do svých kompetencí ve druhé stolici většinu agendy celé státní správy v zemi. Ve své kompetenci podléhal místodržitel několika ministerstvům. Zásadně byl podřízen ministrově vnitra, při správě záležitostí, které náležely v nejvyšší instanci i ostatním ministerstvům, byl však místodržitel podřízen i těmto centrálním úřadům. O speciální působnosti místodržitelů a místodržitelství též zákon stanovil, že jim přísluší působnost dosavadních zemských šéfů a podřízených politických zemských úřadů, kromě té působnosti, která bude zákonodárnou cestou přenesena na zemská, okresní nebo obecní zastupitelstva. Kompetence zemských politických úřadů jako druhých stolic politické správy tak zůstala v podstatě nezměněna a vycházela stále z nejvyššího rozhodnutí z r. 1853 s pozdějšími doplňky a dílčími změnami.

Zemskému šéfovi, popř. zemskému politickému úřadu byly podřízeny všechny politické a ostatní úřady, orgány a veřejné správy v zemi, zemský šéf jim dával příkazy a poučení a přijímal od nich zprávy. Byly mu rovněž podřízeny všechny zvláštní zemské úřady a komise vytvořené pro záležitosti politické správy (jako *zemská zdravotní rada, zemská školní rada, zemská komise pro vyvazování pozemků, zemská komise pro úpravu řek* atd.). Zemský šéf byl současně fideletem zemského finančního feditelství.

Do konce habsburské monarchie se objevovaly **pokusy o** změnu správního systému zejména **obnovou krajského zřízení**. V r. 1900 předložila Křbrova vláda vládní osnovu, podle které by nově vytvořené krajské vlády zaujímaly tak důležité postavení jako v l. 1850 - 1855. V r. 1911 jmenoval panovník dokonce Komisi pro reformu veřejné správy, která se sice v průběhu válečných událostí rozešla, projekt krajského zřízení však nebyl opuštěn. **V květnu 1918** vydalo ministerstvo vnitřní **výnos o zřízení dvanácti krajských vlád v Čechách** podle národnostního rozdělení, z toho čtyři kraje měly být německé a sedm českých a Praha měla podléhat přímo místodržitelství. Krajské vlády by podle tohoto nařízení podléhaly přímo vládě a místodržiteli měla zůstat jen druhořadá agenda. První krajské vlády měly zahájit činnost 1. ledna 1919. tomu zabránil vznik Československé republiky.

Vývoj územní samosprávy v letech 1848 - 1918

„Zavedení ústavnosti v r. 1848 znamenalo úplnou přestavbu politické správy a v souvislosti se zrušením poddanství bylo třeba rozhodnout, na které úřady přenést správu vykonávanou do té doby patrimonií. Nejjednodušším řešením bylo, aby veškerá politická správa v zemi byla svěřena státním politickým úřadům. Vrchnostenská správa však byla velmi rozsáhlá, a bylo by proto třeba zřídit velké množství státních úřadů první stolice, s čímž by byly spojeny značné finanční náklady. Jako východisko se objevila myšlenka, aby některé úkoly politické správy byly svěřeny samému občanstvu, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako veřejné korporace.“ (Hledíková, Janák, s. 347)

Vytváření obecní samosprávy navazovalo na vývoj jednotlivých korunních zemí, které představovaly po relativně dlouhou dobu stavovské korporace vykonávající vedle zákonodárné moci i část veřejné správy prostřednictvím zemských sněmů a stavovských zemských výborů. Myšlenka samosprávy provedená na úrovni země se rozšířila i směrem dolů a v jednotlivých zemích byly vytvořeny mimo zemská zastupitelstva i nižší samosprávné celky, totiž obce, okresy a kraje, jimž byla svěřena část veřejné správy, kterou vykonávaly vlastními volenými orgány. *„Samospráva, ke které se tak dospělo, byla samosprávou korporací nebo komunálních. Tzv. politická samospráva, která spočívala v tom, že v úřadech by vedle státních úředníků z povolání zasedali i občané... Za princip místní samosprávy se vydávala myšlenka, že na územním podkladě existují přirozené společenské útvary, které mají jistá přirozená práva, analogická přirozeným právům fyzických osob.“* (Hledíková, Janák, s. 347).

Hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu **kroměřížské ústavy**, kde se za nezadatelná práva obce (**slovo obec je zde chápáno v širším smyslu, než tak jak jsou chápány dnes v rámci systému veřejné správy ČR**) prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie, dále veřejnost výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání. Tyto hlavní zásady pro uspořádání samosprávy přešly i do **březnové ústavy**.

STADIONOVO PROZATÍMNÍ OBECNÍ ZŘÍZENÍ

První zákonnou úpravu pro obce (**opět v širším smyslu**) přineslo tzv. **Stadionovo prozatímní obecní zřízení** z 20. března 1849. Byla v něm uvedena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. **Zákon** ji zachovával tím způsobem, že **mluvil o obcích místních, okresních a krajských, platnosti však nabyly předpisy jen o místních obcích**. Obce se tak staly nejnižšími články a instancemi územní samosprávy. Vycházelo se přitom zejména z josefinských katastrálních obcí. Novým bylo, že sídliště se muselo stát buď *obcí*, anebo součástí obce jako tzv. *osada*. Bývalé rozdíly mezi sídlišti různých kategorií byly naznačeny jen různým názvoslovím, které bylo obcím ponecháno, tj. města, městyse neboli městečka a vesnice (vsi). Každá obec musela být v rámci některého okresu a každá osoba musela patřit do svazku některé obce. U místních obcí zákon rozeznávalo prozatímní obecní zřízení jednak obecní údy (obecní občané a obecní příslušníci), jednak cizince. **Prozatímní obecní zřízení bylo jednotným zákonem s platností pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě**, pouze pro zemská hlavní města měla být vydána obligatorně a pro krajská a jiná významná města, pokud by o to požádaly, zvláštní městská obecní zřízení, tzv. statuty. Pro tato **statutární města** neplatila potom ustanovení prozatímního obecního zřízení, ale jejich zvláštní statut.

Stadionovo obecní zřízení rozeznávalo **dvoji působnost obce**. Obec měla obstarávat především své vlastní záležitosti (tzv. **přirozená působnost obce**). V této působnosti nemohla být obec omezoována, mimo případy předvídané v zákoně. Vedle této přirozené působnosti stála **působnost přenesená**. Ta zahrnovala záležitosti, které obci přikazoval delegační cestou stát.

V každé obci se zřizovaly **dva povinné orgány**. Širším orgánem byl **obecní výbor** volený na tříleté období. Byl to kolegiální orgán a rozhodoval většinou hlasů. Měl však pouze usnášecí a dozorní moc, nikoliv moc výkonnou. Obecní výbor volil ze svého středu **obecní představenstvo** jako užší orgán. To se skládalo z **purkmistra** (obecního představeného, starosty) a alespoň ze dvou **radních**. Netvořilo však kolegium, radní byli pouze pomocným a zástupným orgánem purkmistra, purkmistr byl výkonným orgánem, který prováděl usnesení obecního výboru.

Nad samosprávnými orgány byla zavedena **instituce dozoru** a purkmistrovi příslušelo právo sistace, tj. prozatímního odložení výkonu rozhodnutí obecního výboru, jestliže bylo v rozporu se zákonem nebo jím mohla být způsobena obci podstatná škoda. Tato státní dozorní moc byla již v r. 1850 rozšířena u místních obcí o místní policii.³³

Obecní samospráva začala existovat současně se zahájením činnosti nově zřízených úřadů politické správy r. 1850. Některé obce byly sloučeny a jiné rozděleny, z některých obcí se staly pouhé osady a do obcí byl včleněn i velkostatek. *„Konstituování orgánů obecní samosprávy probíhalo však již v podmínkách nastupující reakce a okresní výbory a funkce okresních starostů jako protiváha okresních hejtmánství a krajská zastupitelstva a úřad krajských starostů jako protiváha krajských vlád již nebyly uvedeny v život.“* (Hledíková, Janák, s. 348)

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA ZA BACHOVSKÉHO ABSOLUTISMU

³³ Okresní úřad byl totiž povinen dozírat na činnost obecního starosty v oboru místní policie, která patřila do přirozené působnosti obce, kontrolovat tuto činnost a v nutných případech zjednávat nápravu. Vláda pak mohla obci kdykoliv výkon místní policie odejmout a dát ji obstarávat svými orgány.

Na základě **Zásad o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařství** z r. 1852 byly provedeny podstatné zásahy i do nerozvinuté obecní samosprávy. Podle těchto zásad mělo být vypracováno i **nové obecní zřízení**, což se však uskutečnilo teprve r. 1859, nicméně byla odstraněna veřejnost jednání orgánů obecní samosprávy s výjimkou zvlášť slavnostních aktů. Představenstva městských obcí (pokud nebylo zvláštním statutem předepsáno potvrzení samotným císařem) měly potvrzovat příslušné krajské úřady a při potvrzování museli členové představenstva složit přísahu věrnosti. Jakmile v r. 1854 uplynulo tříleté funkční období obecních orgánů, neuskutečnily se nové volby, nýbrž dosavadní orgány byly ponechány nadále ve svém úřadě.³⁴

Nové obecní zřízení bylo vydáno teprve na konci neoabsolutismu, v r. 1859, v život však vstoupilo pouze jeho ustanovení o domovském právu. Po pádu absolutismu a po vydání Říjnového diplomu byly zásahy uskutečněné do samosprávy postupně částečně odstraňovány. Na jaře 1861 byly vypsány volby do obecních orgánů a ve většině měst v Čechách byla opět zavedena veřejnost jednání apod.

VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY OD ROKU 1860 - 1918

a) Samospráva místních obcí (municipální)

V březnu 1862 byl vydán **rámcový říšský obecní zákoník** jako „*výsledek kompromisu mezi vládou, která chtěla dostat obce pod dohled státu, a mezi parlamentem, kde se již začínala projevovat většina německých liberálů, proniknutá ideou samosprávy obcí.*“ (Hledíková, Janák, s. 349). Na základě říšského obecního zákona byly potom vydány obecní zákony v jednotlivých zemích (v Čechách zákon č. 7/1864 z.z., na Moravě zákon č. 4/1864 z.z. a ve Slezsku zákonem č. 17/1863 z.z.).

Vedle **místních obcí** měly být opět zřízeny **obce okresní a župní (krajské)**, nad tím **obec zemská**. Zástupce vlády mluvil o státu jako o nejvyšší obci. **Zřízení vyšších obcí**, tj. okresních a krajských, bylo však podle tohoto obecního zřízení jen **fakultativní**. Obec byla touto úpravou dána pod **dvojitý dohled** - na jedné straně to byl dohled vyšších obcí a na druhé straně dozor státu.

Obecní zřízení jednotlivých zemí se opět **vztahovala na všechny obce příslušné země s výjimkou statutárních měst**. Každá nemovitost musela být ve svazku některé obce a silné snahy velkostatků, aby jejich území byla vyčleněna z obecního svazku a byla spravována vlastními orgány, se neprosadila. Obce se mohly slučovat, popř. rozlučovat a za určitých okolností měnit své hranice, o čemž s konečnou platností rozhodovaly zemské sněmy. Všechna obecní zřízení rozeznávala v podstatě **dvě základní skupiny osob**, které byly s obcí v jakémsi hmotném svazku - občany (údy) a tzv. přespolní. Mezi občany byli zahrnováni především obecní příslušníci, tj. osoby, které měli v obci domovské právo.³⁵ Říšský zákon o domovském právu z r. 1863 doplňoval ustanovení obecních řádů a dával obcím právo, aby si samy určovaly okruh svých příslušníků. Mezi občany patřili také tzv. obecní společníci

³⁴ Pouze tam, kde se počet členů zmenšil úmrtím nebo rezignacemi nebo jiným způsobem takovou mírou, že nebylo možno konat schůze schopné usnášení ani s povoláním náhradníků, měl ministr vnitřní na návrh místodržitele chybějící členy jmenovat.

³⁵ Domovské právo (inkolát) v některé obci musel mít každý státní občan, tj. musel být do některé obce příslušný. Průkaz o tom se nazýval domovský list. Domovská příslušnost poskytovala právo nerušeného pobytu v obci, zatímco cizí příslušníci mohli obec vypovědět, jestliže nevedli spořádaný život nebo byli na obtíž veřejné dobročinnosti. Osoby, které se dopustily trestného činu, mohly být z místa svého pobytu odstraněny tzv. postřkem, nemohly však být nikdy vypovězeny z domovské obce. Domovské právo rovněž zakládalo za určitých okolností právo na chudinské zaopatření.

(osoby, které byly k obci v určitých reálných vztazích: drželi buď v obci nemovitost - bez ohledu na to, zda se v obci zdržovali nebo ne, nebo jim byla v obci předepsána přímá daň z živnosti, kterou samostatně provozovali, nebo daň důchodová). Obecní společníci měli zásadně obecní účastnictví v právech a užitcích, v povinnostech a obecních břemenech, nemohli být z domovské obce vyhoštěni a měli nárok na chudinské a vdovské zaopatření. Všechny ostatní osoby byly tzv. přespolní. Ti se nemohli účastnit obecního života, tj. neměli volební právo do obecních orgánů a nemohli mluvit do obecního hospodářství.

Volební právo do obecních orgánů bylo v zásadě podmíněno majetkovým censem a bylo založeno na principu zastoupení jmění. Měli je pouze státní občané mužského pohlaví, kteří nebyli zákonem z volebního práva vyloučeni (např. pro trestný čin nebo šlo-li o důstojníky armády v činné službě atd.), byli zletilí a svéprávní a platili přímou daň v předepsané výši. Volební právo **náleželo také právnickým osobám** (jako akciovým společnostem, obchodním společnostem, družstvům aj.) Bez ohledu na to, zda platily daň nebo ne, bylo volební právo přiznáno pouze tzv. **honoracím**. Zákon mezi ně počítal především státní úředníky, úředníky zemské a veřejných fondů, dále duchovní křesťanských vyznání v duchovní správě, rabíny židovských náboženských obcí, doktory, kteří dosáhli akademického titulu na některé z rakouských univerzit, představené a vyšší učitele obecních škol, ředitele, profesory a učitele na středních školách a vyšších učilištích. V Čechách se uplatnilo i tzv. virilní zastoupení každého poplatníka, který platil aspoň šestinu přímých daní odváděných z obce. Na Moravě měl takový poplatník v obecním výboru poradní hlas ve všech záležitostech finančního dosahu.

Oprávnění voliči volili opět na tříleté funkční období **obecní výbor**.³⁶ Obecní výbor volil ze svého středu **obecní představenstvo**, které tvořil **obecní starosta** (obecní představený, měšťanosta, purkmistr, primátor apod.) a **obecní radní**. Počet členů představenstva nesměl být větší než třetina členů obecního výboru (tj. nesměl klesnout pod dva). Obecnímu výboru se již v této době říkalo i obecní zastupitelstvo. **Každý volitelný a řádně zvolený občan byl povinen volbu přijmout**, výjimky z tohoto pravidla byly přesně stanoveny. K zastupování nepřítomných členů obecního výboru se volili **náhradníci** v počtu poloviny členů obecního výboru. Obecní výbor měl usnášecí a dozírací moc. Jeho zasedání byla veřejná. Obecní představenstvo vyřizovalo jako primární orgán bezprostřední a běžné záležitosti, ani nyní však netvořilo kolegium.

Působnost obcí se nyní dělila rovněž do **dvou základních skupin** - na „samostatná působnost“ a přenesenou působnost. Do **samostatné působnosti** obcí patřila především správa obecního jmění a záležitostí vztahujících se k obecnímu svazku. Za předpokladu, že byly zachovány zákony, mohla obec pod dozorem zemského výboru volně nakládat se svým movitým i nemovitým jměním. Mohla udílet domovské a měšťanské právo a čestné občanství. Do samostatné působnosti náležely i záležitosti místní policie (zejména policii polní, tržní, zdravotní, čelední a dělnickou, mravnostní, stavební a požární). Nový obecní řád v § 28 do samostatné působnosti konkrétně řadil:

1. správu obecního jmění,
2. péči o bezpečnost osob a majetku,
3. starost o obecní silnice a mosty,
4. policii dopravní, pořádek na trhu,
5. zdravotní péči,
6. dohled nad čeledí a dělníky a dodržování čeledního řádu,
7. policii mravnostní,

³⁶ Počet členů obecního výboru závisel na lidnatosti obce a v Čechách se pohyboval od osmi do třiceti šesti členů a na Moravě od sedmi do třiceti členů.

8. péči o chudé a dobročinné ústavy,
9. stavební dohled,
10. správu škol obecních a středních vydržovaných obcí,
11. řešení sporů mezi příslušníky obce (arbitrážní formou),
12. dobrovolné licitace (vydražování) movitých věcí.³⁷

V oboru **přenesené působnosti** byly obce povinny vykonávat ty záležitosti, které na ně byly přeneseny zákonem - přenesená působnost (§29) byla charakterizována „jako povinnost obce přičiňovat se spolu k účelům správy veřejné.“ Stát ve stále větší míře využíval součinnosti obcí ve veřejné správě, zejména proto, aby neúměrně nerostly náklady na státní správu, a přenášel na obce stále nové a nové úkoly. Ve věcech vlastní politické správy byly obce povinny vymáhat peněžité pokuty, školní platy, příspěvky na kostely, fary, školy apod. Ve volebních věcech spolupůsobily při volbách místních a okresních školních řad, okresních zastupitelstev (v Čechách) a při volbách do zemského sněmu a do říšské rady. Dále spolupůsobily v živnostenských záležitostech, ve zdravotních věcech, při občanských sňatcích nebo při sčítání lidu atd. Součástí přenesené působnosti obcí byla i jejich **trestní pravomoc**. Soudcem v trestních policejních věcech, které byly přikázány obcím, byl starosta se dvěma obecními radními, kteří tvořili **obecní trestní senát**.³⁸ S výjimkou statutárních měst vykonával přenesenou působnost obce starosta a proti jeho opatřením a rozhodnutím bylo možné rovněž odvolání k prvoinstančnímu politickému úřadu.

Členění působností obcí na samostatnou a přenesenou mělo zásadní význam pro **dozor a právo dohledu nad obcemi**. V samostatném oboru působnosti měl státní politický úřad vykonávat nad obcemi v podstatě jen právní kontrolu, tj. měl dohlížet, aby obce nepřekračovaly meze své pravomoci a nečinily nic protizákonné. Politický úřad druhé stolice měl rovněž právo rozpustit celé obecní zastupitelstvo. Odvolání proti rozhodnutí obecního výboru učiněného v oboru působnosti samostatné působnosti obce a dozor nad těmito záležitostmi však příslušel samosprávnému orgánu, tj. okresnímu, popř. zemskému výboru. Ve skutečnosti však rozsáhlejší dozor nad orgány obecní samosprávy prováděly státní politické úřady při výkonu přenesené působnosti obcí. Stížnosti na obecní představenstva v přenesené působnosti šly ke státním úřadům, a to buď k politickým nebo finančním úřadům, nebo k soudům, podle toho, do jakého oboru ta která záležitost patřila.

Obecní zřízení z počátku 60. let měla instituci **statutárních měst**. Jejich počet se nyní zvýšil a nový statut dostala nyní vesměs i města, který ho měla z dřívějšího období. Tento statut nyní uděloval zemský sněm formou zemského zákona. V **Čechách** zůstala i nadále jen dvě statutární města, a to Praha a Liberec, na **Moravě** se však jejich počet zvýšil na šest, když k Brnu a Olomouci přibyla Jihlava, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž, a ve **Slezsku** byla tři statutární města, Opava, Frýdek a Bílsko.

Organizace každého statutárního města byla upravena samostatně, vcelku ale podobně jako u ostatních obcí. Obecní orgány byly v podstatě stejné, jenom počet členů obecního výboru byl určen statutem. V Praze existoval dvojitý usnášející sbor, **městská rada a sbor obecních starších**. Oba orgány se navzájem doplňovaly tím způsobem, že městské radě bylo přikázáno usnášení ve všech věcech, pokud nebyly výslovně vyhrazeny sboru obecních starších. Výkonnou funkci obstarával **purkmistr**.

Nejtypičtějším znakem statutárních měst bylo, že **jejich působnost v sobě zahrnovala i kompetenci politického úřadu první stolice**. Politickou správu zde vykonávaly obecní orgány v přeneseném oboru působnosti, a pokud vykonávaly politickou správu, nazývaly se

magistráty. Rozdíl proti okresním hejtmánstvím spočíval v tom, že magistrát rozhodoval kolegiálně a purkmistr jako předseda magistrátu měl pouze právo zastavit usnesení, která se přičila zákonu. Vláda mohla pravomoc politického úřadu první stolice magistrátu odejmout, aniž by tím nastala deklasifikace obce. Volba starosty statutárního města vyžadovala potvrzení samotným panovníkem. Další rozdíl oproti ostatním obcím spočíval v tom, že statutární města podléhala bezprostředně politickému úřadu druhé stolice, popř. zemskému výboru.

b) Okresní samospráva (zastupitelské okresy)

Rámcový říšský obecní zákon z r. 1862 zakotvoval možnost (nikoliv povinnost) zřídit orgány okresní samosprávy. V Čechách byla okresní samospráva zřízena zemským zákonem z r. 1864. Orgány okresní samosprávy byla **okresní zastupitelstva**, složená podle počtu obyvatel z 18 až 36 členů a volená na tři roky. Do okresního zastupitelstva se volilo podobně jako do zemských sněmů podle zásady zastoupení zájmů.³⁹ Okresní zastupitelstva byla zřízena ve všech sídlech okresních úřadů. K reorganizaci politické správy v r. 1868, kdy byly zřízeny velké politické okresy, nebylo však přihlédnuto a zpravidla v jednom politickém okrese potom působilo několik okresních zastupitelstev.

Okresní zastupitelstva vybírala **okresního starostu**, k jehož volbě bylo zapotřebí císařského potvrzení, a **okresní výbor**. Okresní výbor byl výkonným orgánem, který zastupoval okres navenek. Pracoval podle instrukce dané mu okresním zastupitelstvem, kterému také odpovídal za svou činnost a pro jehož usnesení, která prováděl, konal přípravné práce. Působil do jisté míry i samostatně, zejména pokud šlo o některé okresní záležitosti. Byl také služebním úřadem všech zaměstnanců zastupitelského okresu. Okresní výbor se skládal z **okresního starosty** a ze **šesti členů**.

Věcná působnost zastupitelského okresu byla široká. Zahrnovala všechny vnitřní záležitosti, které se týkaly společného prospěchu okresu a jeho příslušníků, a dělila se opět na samostatnou a přenesenou působnost. Na rozdíl od obcí byl okruh **přenesené působnosti** zastupitelských okresů vcelku nevýznamný a omezoval se na výkon některých záležitostí vojenské správy, dále justiční správy a správy finanční. **Samostatnou působnost** zastupitelského okresu je možno rozdělit na všeobecnou působnost v obecních záležitostech a na působnost v okresních záležitostech. V *oboru všeobecné působnosti* mohlo okresní zastupitelstvo podávat dobrozdání vládě a zemskému zastupitelstvu a mělo právo iniciativy. Zkoumalo rozpočty a účty správy okresu a okresních ústavů, ukládalo okresní přírážky, uzavíralo půjčky a ustanovovalo úředníky a služebníky. *Působnost v obecních záležitostech* spočívala v tom, že okresní zastupitelstvo mělo schvalovací moc v jednáních o spojení obcí, o změně jejich hranic a rozvržení obecních přírážek. Jako druhé stolicí mu náležela rozhodovací moc pro celý obor samostatné působnosti obcí a disciplinární moc nad obecními představenstvy. V *okresních záležitostech* spravovalo okresní zastupitelstvo okresní jmění a dohlíželo na okresní ústavy, připravovalo rozpočty a výroční účty a zastupovalo okres navenek. *Zastupitelské okresy* zřizovaly pro zajišťování výkonu samostatné působnosti celou řadu fondů a ústavů, a to zejména sociálních a humanitních, jako byly sirotčince, chorobince, nemocnice, dětské útulky aj. Do působnosti okresních zastupitelstev náleželo i zřizování a udržování okresních silnic, péče o zdravotnictví, péče o chudinství, o výchovu zanedbané

³⁹ Jeho členy byli 1. zástupci velkostatku, 2. zástupci průmyslu a obchodu (volili zde podnikatelé, kteří platili aspoň 100 zl. přímých daní ročně), 3. zástupci měst, městysů a průmyslových míst 355 a 4. zástupci venkovských obcí. Každá skupina zastoupená v okresním zastupitelstvu volila jednoho člena okresního výboru a zbývající členy volilo plně shromáždění. Ve třetí skupině vykonávali volbu členové obecních zastupitelstev a ve čtvrté skupině volili obecní představení a kromě toho z každé obce jeden člen vyslaný obecním výborem.

³⁷ Viz Malý, K. Opus citatum, s. 213.

³⁸ Obce mohly ukládat v trestní pravomoci zpravidla peněžitou pokutu, která připadala většinou chudinskému fondu obce, a vězení, v některých případech pak i vedlejší tresty. Proti nálezu obecního trestního senátu bylo možné odvolání k politickému úřadu první instance.

mládeže, o povznesení hmotného blahobytu (sem spadalo zřizování okresních spořitelů a pojišťoven a od r. 1882 okresních hospodářských zálož, které vznikly z kontribučních obilních sýpek a z peněžních obilních fondů aj.), o zdárný vývoj dobytkařství. **Dohled na okresní zastupitelstva** vykonával zemský výbor a současně orgány státní správy.

Slezský zemský sněm přijal zákon o okresní samosprávě již r. 1863, jeho výkon však byl odložen a okresní samospráva se zde nekonstitovala. Na Moravě se podařilo prosadit zákon o okresní samosprávě teprve r. 1871, ani zde se však okresní samospráva pro odpor německých liberálů neuskutečnila. Jakousi náhradou za okresní samosprávné orgány měly Moravě být **okresní silniční výbory**, které vznikly na základě zemského zákona č. 38/1877 ř. z. (až do roku 1877 obstarával totiž správu silnic na Moravě zemský moravský výbor). Podle moravského vzoru byl zákonem č. 133/1898 z. z. zřízen systém okresních silničních výborů i ve Slezsku.

Neexistence okresní samosprávy vedla nakonec k tomu, že se starostové jednotlivých obcí čas od času scházeli v okresech a postupně vytvářeli tzv. **okresní starostenské sbory**. Ty zpočátku neměly pevnou organizaci a scházely se jen příležitostně, a to jen v českých okresech. K výraznějšímu pohybu došlo po roce 1900. V roce 1904 bylo na poradním shromáždění starostenských sborů v Olomouci dohodnuto vybudování starostenské organizace pro celou Moravu. Bylo zde usneseno, aby se předsednictvo olomouckého starostenského sboru zasadilo o vybudování starostenských sborů ve všech okresech na Moravě a jakmile se podaří zřídit více sborů, aby byla svolána nová porada, na níž dojde k utvoření ústředí za účelem společného postupu všech sborů. Volba Ústředí starostenských sborů byla provedena v Olomouci počátkem roku 1905. Tradičně vznikl ovšem spor mezi Brnem a Olomoucí o sídlo tohoto Ústředí. Teprve 12. března na schůzi v Přerově došlo k dohodě o tom, že Ústředí bude v Brně. Tak vzniklo **Ústředí starostenských sborů na Moravě**. Podobně jako na Moravě vznikly postupem času starostenské sbory i ve Slezsku.

Starostenské sbory se stýkaly často s okresními silničními výbory a v roce 1911 se začalo jednat o připojení okresních silničních výborů na Moravě k organizaci starostenských sborů. Zástupci silničních výborů se na tomto připojení usnesli 24. února 1913 na schůzi v Brně a Ústředí toto rozhodnutí schválilo 19. března stejného roku vytvořena jednotná organizace obecní a okresní samosprávy s názvem **Ústředí starostenských sborů a silničních výborů na Moravě**. V této podobě převzala okresní samosprávu na Moravě a ve Slezsku i ČSR.

c) Zemská samospráva

Pro jednotlivé země byla v r. 1850 vydána zemská zřízení, která však v důsledku nástupu absolutismu nenabyla nikdy účinnosti. „*Protože stavovská zřízení podle březnové ústavy z r. 1849 zanikla a nová zemská organizace nebyla vybudována, objevila se nutnost učinit opatření, kdo má vykonávat správu těch zemských agend, které do té doby příslušely stavovským zemským výborům a měly podle nových zemských zřízení přejít na nově upravené zemské výbory.*“ (Hledíková, Janák, s. 356) Nejvyšším rozhodnutím z 30. prosince 1849 byly proto **stavovské zemské výbory** ponechány i nadále v platnosti a byly pověřeny, aby tuto agendu vedly v rozsahu označeném zemskými zřízeními. Když silvestrovské patenty platnost ústavy zrušily, bylo v r. 1852 přeneseno řízení stavovských zemských výborů na místodržitele a zemským výborům bylo současně příkázáno, aby se omezily pouze na obstarávání běžných záležitostí. Stavovské zemské výbory skončily svoje úřadování teprve v r. 1861, kdy správu zemských záležitostí odevzdaly novým zemským výborům, které byly zvoleny na základě zemských ústav z r. 1861, tj. podle únorové ústavy.

Zemská zřízení z r. 1861 stanovila, že **zemské výbory** volí zemské sněmy z řad poslanců. V Čechách byl zemský výbor devítičlenný a skládal se z předsedy, kterým byl nejvyšší zemský maršálek, a z osmi přísedících. Moravský zemský výbor byl sedmičlenný a sestával

z předsedy, kterým byl zemský hejtman, a ze šesti členů. Slezský zemský výbor měl čtyři přísedící volené zemským sněmem a v jeho čele byl rovněž zemský hejtman. Nejvyššího zemského maršálka i zemské hejtmany jmenoval panovník. Úřední činnost a agenda se dělily do odborů, v jejichž čele stál vždy jeden z přísedících. Přísedící zemského výboru byli povinni bydlet po celou dobu výkonu své funkce v zemském hlavním městě. Zemský výbor byl výkonným orgánem zemského sněmu a připravoval sněmovní jednání a předlohy, radil se o návrzích sněmu, prováděl jeho usnesení, spravoval zemský majetek v běžných záležitostech, řídil službu zemských úředníků, obsazoval nadační místa a zastupoval zemský sněm v právních záležitostech.

Byl dále nejvyšší instancí územní samosprávy v zemi. Proti jeho výroku nebylo nejprve vůbec možné odvolání a teprve po vybudování správního soudnictví zřízením Správního soudního dvora bylo možno dovolat se práva u této instituce, ale jen tehdy, byl-li porušen rozhodnutím zemského výboru zákon. Tuto poměrně vysokou pravomoc zemského výboru snižovala skutečnost, že zemský výbor neměl vlastní exekutivní aparát, takže provedením jeho rozhodnutí byl vždy pověřen příslušný státní politický úřad, který byl povinen je vykonat. V této samosprávné působnosti rozhodoval zemský výbor o chudinských záležitostech, věcech honebních, silničních, požárních a stavebních, měl vrchní dohled nad samosprávným hospodařením obcí a okresů, rozhodoval o všech stížnostech z tohoto oboru, schvaloval výši obecních a okresních přírůžek, dávek, půjček a dluhu a kontroloval hospodaření s obecním a okresním majetkem. Pro revize obecních a okresních financí byla zřízena r. 1909 při českém zemském výboru jako pomocný orgán **zemská kancelář pro revizi obecního a okresního hospodaření**.

Zemský výbor měl také oprávnění jednat v nutných záležitostech přímo místo zemského sněmu, ovšem s výhradou dodatečného sněmovního schválení. Činnost zemských výborů se postupně rozšiřovala a poměrně brzy zasahovala téměř do všech odvětví zemského dění.⁴⁰

Český zemský výbor působil do r. 1913. Národnostní spory a zemská finanční krize vedly k rezignaci nejvyššího zemského maršálka a několika přísedících zemského výboru. Panovník využil této situace k upevnění své moci a dvěma tzv. Anenskými patenty z července 1913 rozpustil český zemský sněm a všechny úkoly českého zemského výboru přenesl na zemskou správní komisi, která byla jmenována z řad vládních úředníků. Zemská samospráva v Čechách tím byla ve skutečnosti likvidována, protože po rozpuštění českého zemského sněmu byli členové zemské správní komise jako státní úředníci plně závislí na vládě a panovníkovi, který je mohl kdykoliv odvolat.

⁴⁰ Ze zemských prostředků bylo vydržováno Národní muzeum v Praze, Františkovo muzeum v Brně, český, moravský i slezský zemský archiv, Zemský úřad statistický v Praze, který se stal základem pro vybudování státní statistiky po vzniku ČSR, zemské hypoteční banky, pojišťovny aj.