

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

**HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY
NA ČESKÉM ÚZEMÍ**

Rigorózní práce

Mgr. Barbora Ronovská

Plzeň, 2021

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

**HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY
NA ČESKÉM ÚZEMÍ**

Rigorózní práce

Vypracovala:

Mgr. Barbora Ronovská

Katedra:

Katedra právních dějin

Studijní obor:

Právní dějiny

Plzeň 2021

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2021

.....
Mgr. Barbora Ronovská

Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. JUDr. Antonínu Lojkovi, Ph.D. za odborné vedení práce, rady a připomínky. Dále bych ráda poděkovala za podporu své rodině.

OBSAH

ÚVOD	6
1. HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY STÁTNÍ SLUŽBY NA ČESKÉM ÚZEMÍ.....	9
1.1 STRUČNÝ HISTORICKÝ ÚVOD S HISTORICKÝMI KOŘENY STÁTNÍ SLUŽBY OD STŘEDOVĚKU AŽ PO NÁSTUP ABSOLUTISMU	11
1.2 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB MARIE TEREZIE A OSVÍCENECKÉHO ABSOLUTISMU.....	20
1.2.1 MARIE TEREZIE (1740-1780)	22
1.2.2 JOSEF II. (1780-1792).....	29
1.3 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB POLICEJNÍHO ABSOLUTISMU (1792-1848) 37	
1.3.1 FRANTIŠEK II. (1792-1806).....	37
1.3.2 FERDINAND I. (1835-1848).....	45
1.4 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB NEOBSOLUTISMU	49
1.4.1 FRANTIŠEK JOSEF I. (1848-1916).....	49
1.5 STÁTNÍ SLUŽBA PŘI NÁSTUPU KONSTITUČNÍ MONARCHIE A V POČÁTCÍCH LIBERALISMU	54
1.5.1 PLATOVÉ OTÁZKY	58
1.5.2 STÁTNÍ SLUŽBA A JAZYK	60
1.6 STÁTNÍ SLUŽBA V LETECH 1914-1938	62
1.6.1 1914-1917	62
1.6.2 1918-1932	66
1.6.3 1933–1938	70
1.7 STÁTNÍ SLUŽBA V LETECH 1939-1945	72
2. HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY V EVROPSKÝCH ZEMÍCH.....	74
2.1 FRANCIE	74
2.2 VELKÁ BRITÁNIE	82
3. STÁTNÍ SLUŽBA U ÚSTŘEDNÍHO ORGÁNU STÁTNÍ SPRÁVY	88
3.1 CHARAKTERISTIKA MINISTERSTVA FINANČÍ.....	88
3.1.1 MINISTERSTVO FINANČÍ.....	88
3.1.2 DAŇOVÁ A FINANČNÍ SPRÁVA	89
3.2 MINISTERSTVO FINANČÍ V OBDOBÍ PRVNÍ REPUBLIKY	90
3.2.1 STÁTNÍ SLUŽBA V MF ZA PRVNÍ REPUBLIKY	91
3.2.2 DAŇOVÁ SPRÁVA ZA PRVNÍ REPUBLIKY	93
3.2.3 VZNIK ČESKOSLOVENSKA	94

3.2.4	KONJUNKTURA.....	95
3.2.5	VELKÁ HOSPODÁŘSKÁ KRIZE.....	96
3.3	MINISTERSTVO FINANCÍ V LETECH 1938-1945.....	98
3.3.1	DRUHÁ REPUBLIKA (1938-1939).....	98
3.3.2	DŮSLEDKY MNICHOVSKÉ DOHODY A ZTRÁTY ÚZEMÍ.....	99
3.3.3	PROTEKTORÁT ČECHY A MORAVA (1939-1945).....	100
3.3.4	MINISTERSTVO FINANCÍ A EXILOVÁ VLÁDA (1939-1945).....	103
3.4	PŘEHLED MINISTRŮ FINANCÍ OD DOB PRVNÍ REPUBLIKY DO ROKU 1945	104
3.4.1	1918-1938	104
3.4.2	1938-1945	105
3.4.3	VÝZNAMNÍ MINISTŘI FINANCÍ.....	105
	ZÁVĚR.....	108
	RESUMÉ	112
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	115

ÚVOD

Smyslem historie je pochopit zákonitosti minulého vývoje a smysl dějin a dát současnosti inspiraci i vzor tím, co se osvědčilo, a neopakovat učiněné chyby v minulosti. Věřím, že pokud jsou změny v právním řádu činěny se znalostí historického vývoje, je možno poučit se ze získaných zkušeností. Z tohoto úhlu pohledu je možno na historii hledět jako na praktický obor, namísto nevyužitelné, téměř až „mrtvé“ disciplíny, za níž je některými lidmi považován, což se projevuje mimo jiné i nízkým zájmem o studium právní historie. S tím souvisí *Cicerův* výrok „*Historia magistra vitae est*“, jak ale dodal jezuitský profesor *Giacomo Martina*, má velmi málo žáků. Existují vědecké výzkumy dějin úřednictva ve Velké Británii, Německu či Rakousku i samostatný polský vědní obor historie administrativy. V Čechách je možno se o dějinách státní služby dozvědět v rámci univerzitních studií prostřednictvím právních dějin.

V souvislosti s tím bych ráda vzpomenula na latinské úsloví „*Qui bene distinguit, bene docet*“, dle něhož se dobře učí ten, kdo má látku dobře roztržiděnou. V tomto smyslu jsem členila tuto rigorózní práci tak, aby byla jak přehledná a srozumitelná, tak aby postihovala různé historické etapy státní služby, a to nejprve na našem území a poté i na území vybraných evropských zemí. V rámci toho jsem se snažila ji vhodně rozčlenit časově, avšak jsem si vědoma toho, že tato „periodizace“ je vždy subjektivní, když zpětně hodnotí různé historické události a přikládá jim důležitost, či je vymezuje jednotlivými etapami tak, aby charakterizovaly určitý kontinuální vývoj dějin. Daný historický mezník je symbolem počátku či konce jistého vývojového směřování, které mělo postupné náznaky dlouhou dobu před ním.

K tomuto charakteru bych ráda dodala myšlenku římského dramatika *Terentia*, který si byl vědom, že „kolik lidí, tolik názorů“, což v případě juristů platí dvojnásob. V souvislosti s tím bych ráda upozornila také na skutečnost, že právo v jistých historických obdobích nenásleduje přesně politické změny či není vázáno na přestavbu státního aparátu. Někdy dokonce působí dojmem, jako by žilo svým životem. Za nezbytné tedy v této práci považuji uvést alespoň stručný historicko-politický úvod ke každé z třech hlavních částí práce a také ke každé konkrétní kapitole či případně k významnému panovníkovi, jenž ovlivnil vývoj právní úpravy

státní služby, neboť rozličné reformy či zavedení nových institutů se vždy váží na konkrétní historické, ekonomické či politické události a širší okolnosti, než je pouze čistě právní vývoj. Proto si dovoluji ve své práci uvést i některé citace z děl ryze historických, které se v některých případech neváží pouze na právní dějiny.

Nejen obor právních dějin ale postihuje dějiny státní správy, potažmo státní služby. Východiska nabízí i obor teoretickoprávní, když kupříkladu *Herbert L. A. Hart*, profesor právní vědy na Oxfordské univerzitě a známý právní filosof 20. století ve svém *Concept of law* uvádí, že trvale mají platnost dvě podmínky, nezbytné a vhodné pro existenci právního systému. První podmínkou je poslušnost obyvatelstva vůči formalizovaným pravidlům chování, tzn. konformní chování vůči těmto pravidlům, a druhou podmínkou je akceptace norem jako obecných standardů úředního chování úředníky. Úřednictvo historicky ovlivňovalo konečnou podobu norem (*law in books*) a přispělo k reálné podobě práva (*law in action*). Tyto v současné době moderní termíny tedy reflektují rozdíly mezi stavem obsaženým v právních předpisech a reálnou praxí.

Úřednictvo taktéž přispělo ke vzniku a pozdějšímu rozvoji nejrůznějších institutů, potažmo právních odvětví (disciplinární právo, institut povinnosti mlčenlivosti, sociální zákonodárství a jiné).

Se zřetelem na systematické pojetí je možno toto interdisciplinární prolnutí zohlednit. Nejen s ohledem na členství České republiky v rámci Evropské unie a účasti v dalších mezinárodních společenstvích je dále nutno zohlednit nejen systematické, ale též komparatistické pojetí, proto se druhá část této rigorózní práce zabývá historií státní služby na území Francie a též Velké Británie.

Právní poměr státních úředníků nespadá pod úpravu pracovního práva. Specifikum služebního poměru spočívá v poměru mezi státem, jakožto zaměstnavatelem a státním úředníkem, jakožto zaměstnancem. Státní zaměstnanci se podílí na tvorbě, a především výkonu státní vůle, a tak se při úpravě jejich vztahu se zaměstnavatelem v současné době vychází i historicky vycházelo z představy, že vzniklý poměr je veřejnoprávního rázu.

Jedním z cílů této práce je, aby přispěla jejím čtenářům k orientaci v historii právní úpravy státní služby v rámci českého i evropského prostředí a snad i nabídla poučení při úvahách *de lege ferenda* o možných podobách a různých aspektech, jež se státní služby dotýkají a pomohla tak ukázat naši národní minulost v tomto ohledu, včetně souvislostí, kontinuity tradic, na něž je v současné době navazováno. Znalost základních rysů správy našeho státu může umožnit pochopit změny, jimiž naše i zahraniční právní kultura prochází.

Metodologie této práce vychází především z deskriptivního přístupu, dále systematického pojetí a též pojetí komparatistického, například v druhé části práce.

Pro tuto práci čerpám jak z mnohých právnických monografií, odborných článků a jiných zdrojů, tuzemských i zahraničních, tak z právněhistorických a též i z veskrze historických pramenů, přičemž je zde pochopitelně, někdy více, někdy méně, patrný rozdíl ve vnímání různých historických událostí i právních institutů, jež byly v průběhu doby zavedeny. Tyto rozdíly se v různých částech práce v odkazu na zdroje prolínají, snažila jsem se však při mém vlastním zhodnocení různých institutů či reforem, vážících se na jednotlivé historické milníky najít jakousi „střední cestu“ tak, aby byla práce v co nejvyšší možné míře jednotná, avšak stále zohledňující jak historickou, tak právní stránku.

Téma jsem si vybrala z důvodu mého povolání v rámci státní služby. Celou třetí a zároveň poslední část této rigorózní práce věnuji dějinám státní služby v prostředí Ministerstva financí, dílčí části jsou věnovány i daňové a finanční správě a její historii, kam konkrétně spadá Generální finanční ředitelství, kde od doby ukončení magisterského studia službu vykonávám. Dalším důvodem, proč jsem si vybrala toto téma, je můj zájem o historii obecně a také o historii právní, a celkově o širší pohled na danou problematiku.

Rigorózní práce je psána při právním stavu k březnu 2021.

1. HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY STÁTNÍ SLUŽBY NA ČESKÉM ÚZEMÍ

Obecným úvodem bych ráda zmínila strukturu a obsah této první části práce, kterou jsem zvolila též jako stěžejní kapitolu rigorózní práce. Prameny, z nichž lze čerpat poznatky o vývoji právní úpravy státní služby, jsou poměrně bohaté.

Státní služba v počátcích státnosti na území našeho dnešního státu se váže na podobu státního zřízení. Začátkem této části tedy uvedu počátky podob raně feudální monarchie od sedmého století našeho letopočtu, poté budu pokračovat přes období vrcholného feudalismu třináctého až patnáctého století, stručně zmíním husitské války a český stavovský stát. V tomto období ještě absolutně nelze hovořit o právní úpravě státní služby, ani o státní službě, potažmo ani o státu v dnešním slova smyslu, nicméně následný vývoj a reformy se samozřejmě váží na jeho samé historické kořeny.

Začátkem každé jednotlivé části (počínající částí druhou) se pokouším zasadit vývoj právní úpravy do širšího historického kontextu proměn společnosti, státního uspořádání a užšího veřejnoprávního uspořádání. V souvislostech politického a právního vývoje tak nastiňuji nejpodstatnější změny, které se týkají postavení úředníků, včetně veřejnosprávní organizace.

Druhá část se již bude věnovat státu osvícensky absolutistickému, především tereziánským a josefínským reformám v osmnáctém století. Tuto dobu lze charakterizovat z pohledu dalšího vývoje za nesmělé počátky, které jistě nemohly vyhovět pozdějším nárokům. Tato doba ale sehrála zásadní roli v přestavbě veřejné správy, která zahrnovala i změnu statusu nositelů úředních funkcí. Od této části, resp. od doby osvíceneckého absolutismu se již vyskytuje mnoho předpisů, upravujících postavení státních úředníků. Jakožto postup při tvorbě této práce jsem se obecně rozhodla jednotlivé předpisy a změny, či novelizace na ně navazující, uvádět chronologicky, a to vždy podle roku vydání, nikoliv tyto členit podle tématu. Přesto však u některých institutů shrnuji dosavadní tendence a uvádím i vývoj budoucí.

Třetí část zachycuje poslední fázi feudalismu v Čechách, tzv. policejní absolutismus, který trval až do roku 1848.

Následuje část čtvrtá, zabývající se státní službou za dob *neoabsolutismu*, jehož nejvýznamnější postavou byl nastupující císař *František Josef I.*

Část pátá popisuje právní úpravu státních civilních úředníků při nástupu konstituční monarchie a v počátcích liberalismu.

Šestá část této první kapitoly se věnuje státní službě na českém území v letech 1914-1938.

Poslední, sedmou částí této kapitoly se snažím postihnout specifika státní služby v letech 1938-1945.

1.1 STRUČNÝ HISTORICKÝ ÚVOD S HISTORICKÝMI KOŘENY STÁTNÍ SLUŽBY OD STŘEDOVĚKU AŽ PO NÁSTUP ABSOLUTISMU

Pokud jde o český stát, podstatným je pro něj příchod kmenů Slovanů (*Sclavini*) do střední Evropy při velkém stěhování národů. Slované přišli zřejmě z východu, odkud přecházeli zhruba ve 4. - 5. století. Na české území přišli s největší pravděpodobností v 6. století.¹

Počátky státnosti na českém území lze nalézt na přelomu 8. a 9. století, kdy docházelo k progresivnímu rozpadu rodově organizované předstátní společnosti. Jednak byla tato změna dána přirozeným společenským vývojem, jednak vlivem okolních zemí. Na rozdíl od našeho území, západní a jižní Evropa je již po několik staletí seskupena do jednotlivých feudálních států. Roku 800 došlo k vytvoření římské říše v čele s *Karlem Velikým* a posléze jeho potomstva.

V některých pramenech lze nalézt jakožto první stát na českém území „Sámův kmenový svaz“ v první polovině 7. století. Ke sjednocení slovanských kmenů došlo především, aby bylo lépe vzdorováno nájezdům kmene kočovných Avarů. Nešlo zřejmě však o stát v pravém slova smyslu, ale toliko o účelové vojensko-politické spojení.

Posléze byla formována knížectví, moravské a nitranské. Poté, především za knížete Svatopluka, měla největší územní a mocenský rozmach Velkomoravská říše. Ta však byla vyvrácena maďarskou invazí v počátku 10. století.² Ve Velkomoravské říši vládli *Mojmírovci*. Za knížete *Rastislava* byli pozváni *Cyril* neboli *Konstantin* a *Metoděj*, které vyslal na žádost velkomoravského knížete byzantský císař *Michal*. *Cyril* byl zván Filozofem a *Metoděj* byl vynikajícím znalcem práva. Měli oba velký podíl při tvorbě velkomoravského práva. Státní aparát v této době likvidoval pozůstatky tradičních rodových struktur a napodoboval vzor franský a byzantský. Tzv. shromáždění velmožů bylo poradním orgánem panovníka. Dále byly vytvořeny dvorské úřady, které spravovaly panovníkův majetek. Síť místní správy tvořily jednotlivé hrady, v čele se správcem

¹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 27.

² STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 6.

(županem), jmenovaným panovníkem. Správce měl vlastní družinu, která společně s ním zajišťovala bezpečnost, vybírala dávky a poplatky a též vykonávala nižší soudní pravomoc.

Dynastie Přemyslovců, vládnoucího rodu kmene Čechů, jejichž prvním známým představitelem je *Bořivoj I.* vládla českému území od přelomu 9. a 10. století, kdy v boji za nadvládu nad českou kotlinou zvítězil *Spytihněv*, který se stal definitivním sjednotitelem Čech.

Prvním českým panovníkem se stal *Vratislav II.*, v roce 1085, druhorozený syn *Břetislavův*. Právě *Vratislavovi II.* císař *Jindřich* odměnil politickou a vojenskou podporu, kterou mu *Vratislav* poskytoval. *Vratislav* byl jmenován rovněž králem polským. Titul však nebyl dědičný, byl vázán toliko na osobu *Vratislavovu*, tedy *ad personam*. Později zase císař *Bedřich I.*, řečený *Barbarossa* udělil korunu královskou jednomu z *Vratislavových* vnuků, *Vladislavu II.* Poté však následovalo čtyřsetleté období, kdy byli čeští panovníci v područí císařů, kteří těžili z rozporů v rámci přemyslovského rodu. V této době bylo vycházeno z tzv. „lenní teorií“ římských císařů. Dle této byli čeští panovníci vazaly římských císařů, a proto jim mohou udělovat práva i královské hodnosti.

Stabilitu zaznamenalo až 12. století, na jehož sklonku se ujal vlády *Přemysl Otakar I.*, který upevnil moc panovníkovu a dosáhl dědičného titulu Zlatou bulou sicilskou roku 1212. Ta uznávala samostatnost českého království a státu, ač pojem stát je až novodobým termínem, který se v českých zemích objevil až na počátku 19. století. Cizojazyčné ekvivalenty jsou však starší, příkladem může být i francouzský výrok krále Ludvíka XIV. „*L'État, c'est moi*“, tedy „Stát jsem já“, který „král Slunce“ („*Rei-Soleil*“) údajně pronesl 13. dubna 1655 před pařížskými poslanci.

V období raného feudalismu se dle komparativního výzkumu ukazuje, že státní uspořádání bylo srovnatelné s jinými raně feudálními státy. Existují tedy mnohé analogie skrz různé evropské státy.

Státní správa v této době byla polovojenská, nepříliš komplikovaná. Je třeba dodat, že právo v době raného feudalismu téměř nechránilo lidský život, přičemž vražda byla deliktem soukromého práva a jeho stíhání zajišťovali pozůstalí

zavražděného. O to více však bylo chráněno feudální vlastnictví.³ *Dekreta Břetislavova*, vyhlášená nad hrobem *svatého Vojtěcha* v Hnězdně, zakotvovala počátky stíhání těžkých deliktů *ex offio*, což bylo v této době neobvyklé. Arcikněz v roli prokurátora označil podezřelé hradnímu správci. O hradní správě bude pojednáno dále. V této době se ještě církevní správa prolínala s hradskou správou světskou.

Prameny právní úpravy je možno nalézt již v této době, ale vždy se jednalo pouze o úpravu nekomplexní, která popisovala jen některé části, doplňující se souborem zvykového práva, často byla spojena s pokyny pro vnější vystupování „úředních osob“.

Panovník byl za dob přemyslovského státu personifikací státu a v jeho kompetencích byla veškerá veřejná moc, byl nejvyšším zákonodárcem, nejvyšším soudcem, hlavou výkonné moci a velitelem vojsk. Převzal vládu slavnostním rituálem nastolení, který se odehrával na pražském hradě.

Dalšími významnými příslušníky byl dvorský sněm, družina, dvorské úřady, z nichž byl nejvýznamnější dvorský župan, tzv. palatin (*comes palatinus* – palácový hrabě). Ten zastupoval panovníka, velel družině, měl na starost správu knížecího hradu a měl soudní pravomoc. Dvorští úředníci v užším slova smyslu byli kupříkladu maršálek, mečník, kuchmistr, stolník, sklepník, lovčí či již dříve zmiňovaný palatin. Dále jím byl komorník (*camerarius*), který spravoval příjmy v komoře (*camera ducis*), jež byla knížecí pokladnou. Dvorský soudce (*iudex curie*) řídil dvorský soud a byl znalec práva obyčejového. Kancléř (*cancellarius ducis*) byl v čele knížecí kanceláře a vždy se jednalo o duchovního. Úředníci byli odměňováni podílem na vybraných pokutách a poplatcích. Od poloviny 11. století též nemovitým majetkem, a to výsluhami. Výkon úřadu byl spojen s prestiží, a tak patřili mnohdy do nejvyšších řad společnosti této doby.⁴ V souvislosti s rozšiřováním území a nárůstem počtu obyvatel se stávala úřední agenda čím dál více náročnější. Proto si stávající úředníci formovali svůj pomocný personál. Takto byly utvářeny první úřady.

³ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 8.

⁴ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 84.

V tomto období je také patrné doznívání dřívějších rodových vazeb. Je třeba zdůraznit, že demokracie, tak, jak ji chápeme dnes, ještě nefungovala. Stát a právo byly založeny na osobních privilegích, nerovnosti a již zmíněném partikularismu.

Základní společenskou jednotku tvořily obcíny, malá uskupení příbuzných osob. Důležitými pojmy, jež se k tomuto období váží, jsou feudální rozdrobenost a také tzv. *patrimonium* neboli rodové vlastnictví vládnoucí dynastie. Stát byl považován za soukromé vlastnictví v raných dobách pouze panovníka a poté této vládnoucí dynastie.

Myšlenkou z 12. století je zobrazení panovníka jakožto současného „náměstka“ svatého Václava a dohromady s ním „čeleď“ svatého Václava“, politická elita českých zemí.⁵

Již od konce 12. století se lze v rámci státní správy setkat s takzvanými menšími úředníky neboli podúředníky (podčíšník, podkomoří, podmaršálek). Někteří dále získali specializovanou svoji agendu. Královský podkomoří vykonával soudní i správní funkce, dále měl i daňové pravomoci.⁶

S místní správou se váže pojem tzv. údělů, které měly dvě formy, a to údělná knížectví a úděly v užším smyslu slova, tedy oblasti, dány do užívání.

Úděl byl menší území, kde vládli téměř autonomně nejbližší příbuzní pražského panovníka, byl to tedy v podstatě podíl na moci. Rozdílem mezi údělem a lénem bylo, že úděl byl pouze půda, zato v léno se dávaly i úřady.

Hradská soustava se svými posádkami ovládala regiony. Aktivně spolupracovala s křesťanskou církví, jejíž představitele využívala i při organizování státu.⁷ Spravovala obvody, tzv. župy.

V souvislosti s feudálním právem bych ráda zmínila princip personality práva, kdy se právo vázalo na osobu. Určité skupiny obyvatel, žijících v malých uzavřených společenstvích, například Židé se řídili svým vlastním právem. Právo

⁵ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 9.

⁶ STARÝ, M.: Dějiny daní a poplatků, Havlíček Brain Team, 2009, s. 63.

⁷ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 39.

se rozdělovalo na zemské, tj. právo šlechty, jakási forma práva ústavního a právo městské, kterým se řídili měšťané. Další formou bylo lenní právo, upravující vztahy seniorů a vazalů. Lze zmínit také právo pozemkově-vrchnostenské, upravující vztahů vrchnosti a poddaných.

Stát a panovník byli postupem k přeměně do stavovské formy státu oddělení. Mocenská práva tedy v té době existovala jednak panovnickova, především tzv. regály a dále práva vykonávána společně se stavy, tj. šlechtou. Stavové ovládaly některé správní orgány, upevňovala se a restrukturalizovala regionální správa. Přeměna patrimoniálního státu na stát stavovský znamenala podvojnost státních úřadů.

Stát byl v té době právní osobou označenou pojmem Koruna země české, tj. *Corona regni Bohemiae*.⁸ Stát je tedy, stejně jako koruna, propůjčován panovníkovi do správy a již nadále není jeho majetkem.⁹ Ve 13. století se tedy postupně transformovalo soukromoprávní pojetí státu na veřejnoprávní. Docházelo k rozpadu hradské soustavy.

Šlechta se dělila na vyšší (panstvo) a nižší (rytíři). Dále byla skupina duchovenstva a posledním stavem byl stav městský. Šlechtici a duchovní, kteří zastávali úřady z pověření panovníka, byli v průběhu doby odpovědní také stavovské obci, zemi a jejím obyvatelům.

Během 13. století panovník nebyl již dále jediný reprezentant státu a připustil podíl zemských úředníků na výkonu moci. Tito se formovali z dřívějších významnějších dvorských úředníků. Z královských úředníků se tak stali úředníky zemskými. Zemští úředníci řídili nejdůležitější oblasti chodu státu.¹⁰

Za vlády krále *Václava II.* vykonávali daňovou administrativu daňoví úředníci, tzv. *kolektoři* (výběřčí) berně. Zřejmě byli jmenováni panovníkem. Zpravidla jimi byli měšťané královských měst. Dále spravovali výběr daní písaři

⁸ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 42.

⁹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 67.

¹⁰ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 80.

(notáři) berně, v rámci regionálního charakteru. Těmi byli vysoce postavení duchovní hodnostáři. Výběh daní oproti tomu zajišťovali zeměpanští úředníci.¹¹

Vedle zemských orgánů působily orgány společné pro všechny české země, a to například královská rada, česká dvorská kancelář, dvorský a komorní soud, nejvyšší mincmistr a poté i hejtmanství německých lén. Nejvyšším společným orgánem byl generální sněm.¹²

Od 14. století vznikaly společné úřady zemí české koruny.

Karel IV. byl panovníkem, který využíval vedle šlechty ve svých službách též duchovenstvo. Politická i majetková síla katolického duchovenstva rostla. A nebyla to jen síla duchovenstva, ale postupně také panstva, v důsledku čehož v průběhu následujících staletí došlo k vyvrcholení husitskou revolucí.

Husitské hnutí se vyznačovalo rovnostářstvím, v radikalizované podobě jej lze označit až za spotřební komunismus. Zpočátku tito příznivci věřili v brzký příchod Antikrista a konec světa, po němž bude následovat tisícileté panování Krista, kdy budou spaseni pouze nejvěrnější. Snaha o náboženskou reformu rozložila stávající státní strukturu. Roku 1420 byly uzavřeny zemské desky. Přestala fungovat centrální i krajská správa. Dle dobového výrazu bylo toto období označováno slovy „práva nejdou“. Hlavním nástrojem ústřední správy byly nadále sněmy a na regionální úrovni městské svazy, tj. husitská města, spravující území podléhající jejich kontrole.¹³

V pohusitském období měly stavy zásadní vliv na chod státu. Zemské úřady byly pod jejich kontrolou a postupně také jiné původně dvorské instituce.

Královský prokurátor měl po husitské revoluci na starost administrativu daní.¹⁴

¹¹ STARÝ, M. a kol.: Dějiny daní a poplatků, Havlíček Brain Team, 2009, s. 142.

¹² VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 68.

¹³ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 45.

¹⁴ STARÝ, M. a kol.: Dějiny daní a poplatků, Havlíček Brain Team, 2009, s. 65.

Král *Jiří z Poděbrad*, který byl nejprve správcem českého království, se snažil k opětovnému posílení moci panovnickovy. Dále cílil na zklidnění náboženské situace v zemi a navázání nových zahraničněpolitických vztahů (mírový projekt).¹⁵ Za krále *Jiřího z Poděbrad* administrovalo věci daňové hejtmanství německých lén. Vybíralo lenní poplatky.¹⁶

Roku 1526 bylo v bitvě u Moháče poraženo vojsko českého a uherského krále *Ludvíka Jagellonského*. Král při útěku zahynul v bažině a vymřela tak česko-uherská větev rodu Jagellonců po meči.

Poté vznikla personální unie česko-uhersko-rakouská, v čele se zvoleným *Ferdinandem I. Habsburským*, zastáncem panovnického absolutismu. Ten spočíval v jednotné státní moci soustřeďující v rukou panovníka zákonodárnou, výkonnou i soudní moc. *Ferdinand I.* zřídil ve Vídni centrální úřady pro celé soustátí. Dále vytvořil kongresy, kde se měly setkávat stavy všech zemí. Na zemské úrovni působily úřady i sněmy. Roku 1547 svolal *Ferdinand I.* zemskou pohotovost bez souhlasu zemského sněmu. To byl popud k prvnímu českému stavovskému povstání.

V této době vznikaly společné úřady. Těmito byla Česká dvorská kancelář v čele s nejvyšším kancléřem. Poté česká dvorská komora, zřízená v roce 1527, která byla nejvyšším úřadem pro finance a hospodářství celého soustátí české koruny, podřízená ale vídeňské dvorské komoře. Komora spravovala panovnickovy regální příjmy i korunní a komorní majetek. Byla prvním byrokratickým úřadem na českém území a od roku 1548 jí byl podřízen královský prokurátor i mincmistr (*magister monetae*) a hejtman německých lén. Byla obsazena profesionálními úředníky v čele se superintendantem, poté prezidentem.¹⁷ V čele měla 5členné kolegium komorních radů.¹⁸ Dvorská komora zajišťovala, někdy s nemalými obtížemi chod dvora, platy úředníků i vyplácení žoldnéřské armády z daní a regálií získávaných z provincií.¹⁹

¹⁵ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 43.

¹⁶ STARÝ, M. a kol.: Dějiny daní a poplatků, Havlíček Brain Team, 2009, s. 65.

¹⁷ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 83.

¹⁸ STARÝ, M. a kol.: Dějiny daní a poplatků, Havlíček Brain Team, 2009, s. 70.

¹⁹ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 313.

Již za doby panování *Ferdinanda I. Habsburského* tedy vznikly státní orgány, které měly za cíl oslabit moc stavů a stávaly se tak nástrojem pro boj se stavy, a to již v druhé polovině 16. století.

V této době ještě nelze hovořit o úřednictvu v dnešním smyslu slova. Kupříkladu komorníci byli chráněni státem, jelikož doručoval tzv. *půhon* (který však byl soukromoprávním zahájením sporu). Byl tedy celospolečenský zájem, aby osoby, vykonávající tuto funkci, byly právem i státem chráněni.

V době raného a vrcholného feudalismu byly úřady dědičné. Neměli trvalé sídlo, ani pevnou pracovní dobu. Úředníci měli příjmy z poplatků, případně z vlastnictví speciálních nemovitostí (obročí). Nezasedaly stále, pouze ad hoc. Mezi předpoklady pro přijetí patřil především šlechtický původ a loajalita k establishmentu, konkrétně vládnoucí třídě a rodu či osobě panovníkově. Dalšími předpoklady byl tzv. inkolát (z lat. *incola* tj. právo obyvatelské²⁰ nebo usedlý obyvatel), tedy příslušnost mezi domácí šlechtické rody, nebo indigenát (z lat. *indigena*, tj. domorodec, tuzemec)²¹, které byly jakýmsi předobrazem dnešního státního občanství.

Dalším předpokladem byla čest uchazeče neboli dnešní bezúhonnost, také věk a legální náboženství. Legálním náboženstvím je nejprve míněno pouze katolické, později od roku 1436 *utrakvismus*, od roku 1609 *luteránské, českobratrské a helvetské*.

Je nutno připomenout, že ještě do 18. století nebyla moc soudní a správní oddělena. Dále byla oddělena moc stavovská a panovnická, o čemž bude podrobně pojednáno dále.

Roku 1628 vydal *Ferdinand II. Štýrský*, císař, který zvítězil v boji s českými stavy, dekret, v němž zakotvil povinnost přísahy panovníkovi, že mu bude zachovávat věrnost.

Vítězství panovnického absolutismu nad stavy také nedosáhlo nikde snahy po větším správním propojení jednotlivých zemí. Habsburkové se spojili toliko se zajištěním dědičné české koruny v roce 1627 (a koruny uherské v roce 1687)

²⁰ OTTO, J.: Ottův slovník naučný. Dvanáctý díl. Praha: 1897. s. 656–657.

²¹ OTTO, J.: Ottův slovník naučný. Dvanáctý díl. Praha: 1897. s. 605.

pro svůj rod. Nicméně zemské správní aparáty ponechali v rukou stavovských, které již ale byly konfesně spolehlivými. Obnova vlády v Uhrách, osídlování dobytých území na východě a nutnost řídit nové italské, španělské a nizozemské provincie přímo z Vídně vedly sice k rozšíření centrálního správního aparátu, ten se ale až do dob Marie Terezie nemohl opírat o racionálně budovanou úřednickou správu zdola.²²

V roce 1719 byla vydána instrukce o reorganizaci České dvorské kanceláře, která existovala vedle Rakouské dvorské kanceláře, jak je pojednáno v předchozí části práce. Z Rakouské dvorské kanceláře se v roce 1719 de facto oddělila Státní kancelář, která převzala říšskou agendu a vysokou zahraniční politiku.²³

Dvorské a státní úřady byly v té době obsazovány urozenými jedinci a takto vysoce postavení lidé vytvářeli politiku. Císařští rádcové a ministři pocházeli výhradně z řad vysoké šlechty a kléru. Měšťanští oblíbenci byli výjimkou.²⁴

Až do vlády *Marie Terezie* žádný orgán nelze nazvat státním, jelikož patřil buď panovníkovi, nebo byl orgánem stavovským, jak již bylo zmíněno výše. Rovněž do doby osvícenství neměli úředníci právní nárok na odměnu, obdrželi tzv. milosti, které však mohly být kdykoliv odňaty. Také neexistovala žádná jistota služebního poměru, panovník mohl úředníka kdykoliv odvolat.²⁵

Plat v *předjosefinském* období se začínal prosazovat u císařem nově ustavených institucí jako způsob odměnění loajálních úředníků jmenovaných císařem.²⁶

²² VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 312.

²³ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 313.

²⁴ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 314.

²⁵ ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 54

²⁶ Srov. MALÝ, K., ŠOUŠA, J., KUČEROVÁ, K.: Deklaratoria a Novelly Obnoveného zřízení zemského. In: Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha: Karolinum, 2006, s. 839–840.

1.2 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB MARIE TEREZIE A OSVÍCENECKÉHO ABSOLUTISMU

Ve spisu „České státní právo“ z roku 1871 významného českého historika *Josefa Kalouska*, tento k transformaci stavovského státu uvádí: „v *ohromném převratu, jenž jednostranně proveden byl ve správě státní od Marie Terezie a Josefa II. tu absolutismus vídeňský sahal bezohledně netoliko na ústavní práva stavů, nýbrž i na samou státní samostatnost koruny České, které dotknout se před tím nikdo se neodvážil*“.²⁷ Stavý, jakožto někdejší elita a reprezentant státu, dohrávaly svou historickou úlohu.

Za dob habsburského absolutismu, především ve fázi osvíceneckého absolutismu, docházelo k zániku jednotlivých středověkých feudálních institucí státu a tyto odumíraly, nebo se rozličně přeměňovaly. Až do první poloviny 18. století absolutistický režim odůvodňoval své autoritářství v politické i duchovní rovině odkazy na slabosti a chyby jednotlivců, kteří potřebují pevné vedení, dohled, usměrnění, kontrolu a donucení. Osvícenské myšlení tento pohled nahradilo jiným, a vlastně opačným: lidské slabosti a chyby nejsou něčím a priori daným, ale důsledkem poměrů, v nichž lidé vyrůstají.²⁸ Zákonodárstvím a činností státního aparátu je proto třeba změnit poměry tak, aby mimo jiné pozitivně působily na člověka a cíleně potlačovaly jeho slabosti a chyby.²⁹ V duchu důrazu na budování byrokratické správy a silné armády se tereziánské reformní úsilí nejdříve upnulo k přípravě budoucích vyšších státních úředníků a důstojnického sboru. Syny převážně ze šlechtických rodin mělo pro státní službu připravovat ve Vídni nově vytvořené *Collegium Theresianum* (1746), „první opravdu čistě osvícenské vyučovací středisko, které se stalo baštou nového směru i v právní nauce.“³⁰

Staré instituce byly nahrazeny novými, které postupně negovaly stavovská privilegia. Měly za cíl racionalizovat fungování státu (naznačeno v kapitole předchozí), zefektivňovat právní řád a poskytovat občanům určitou míru právní

²⁷ KALOUSEK, J.: Česká státní právo, V Praze, J. S. Skřejšovský: Kněhkupectví Theodora Mourka, 1871, s. 478.

²⁸ K tomu ŠAMALÍK, F.: Úvahy o dějinách české politiky, Victoria Publishing, 1996, s. 203.

²⁹ VOJÁČEK, L: Panovnice na rozhraní epoch a cesta k modernímu státu a právnímu řádu, Právník 5/2017, s. 388.

³⁰ KLABOUCH, J.: Osvícenské právní nauky v českých zemích, ČSAV, Praha, 1958, s. 144.

jistoty. Osvícenský absolutismus velmi zásadním způsobem reformoval státoprávní instituce.³¹ Cílem bylo také vytvoření jednotného státu, tedy reálné, nikoliv personální unie.³²

Docházelo k tzv. *etatizaci* neboli postátňování správy, jež se projevovala například výše zmíněným zmenšováním vlivu stavů. Dále lze zaznamenat zásahy moci ústřední do patrimoniální správy. Vrchnost byla zbavena libovůle ve správě svých dominií.³³

Hlavním rysem *tereziánského a josefínského období* je postátňování správy na ústřední úrovni, zemích a krajích a významné zásahy proti stavům, jejichž vliv byl potlačován konstituující se byrokracií. Dochází ke zbytnění státní správy. Začaly se objevovat nové úřady, jejichž agenda doposud ležela vně zájmu státu. Kupříkladu školství bylo vyňato z rukou katolické církve a tuto agendu přebíral stát a zavedl povinnou školní docházku s různými školskými orgány.³⁴

Státní správa se v této době profesionalizovala, postupně bylo vyžadováno stále častěji vzdělání právnické.³⁵ Čím dál tím více se rozšiřoval počet úředních míst, která byla obsazována výhradně studovanými právníky.³⁶

Především za vlády *Josefa II.* byla uplatňována myšlenka, že postačí vydat správnou právní normu, uložit její provedení schopnému a poslušnému úřednictvu, a pak je možno bez dalšího měnit a reformovat společnost v duchu přání osvíceného panovníka a jeho rádců.³⁷ Negativním průvodním jevem absolutismu byl fakt, že právní řád byl čím dál více komplikovanější a nepřehlednější. S ohledem na počet nových právních norem, jejich listinné publikace a poté jednotného výkladu a kontroly dodržování byla nutná perfektní znalost právního řádu státních úředníků i celého byrokratického aparátu. Začaly být také vydávány úřední sbírky

³¹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 20.

³² WEIGL, J.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 40.

³³ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 77.

³⁴ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

³⁵ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 202.

³⁶ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 78.

³⁷ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 130.

zákonných předpisů.³⁸ Zejména *Josef II.* proslul vírou v normativní akt jako hlavní a rozhodující nástroj řízení společnosti. Jeho „patentální“ činnost ale nebyla samospasitelná, vizte kapitola 1.2.1 a následující.³⁹

Je nutno podotknout, že *Marie Terezie* i *Josef II.* zavedli reformy, v jejichž rámci okruh úřednictva narůstal, ale zaměřili se na inovaci organizace a výkonu státní správy a zahájili tak cestu k modernímu správnímu systému.⁴⁰

1.2.1 MARIE TEREZIE (1740-1780)

Císař a král *Karel VI. Habsburský* se po smrti svého bratra *Josefa I.* stal posledním žijícím mužským příslušníkem habsburského rodu. Proto brzy po nástupu na trůn, v roce 1713, „ve slavném shromáždění všech tajných rad z rozličných království a zemí“⁴¹ vyhlásil nařízení, jež do dějin vešlo jako *Pragmatická sankce*. Dokument, který *Valentin Urfus* označil jako „rodný list podunajské monarchie“, vytvořil z habsburského soustátí celek s jednotnými předpisy o nástupnictví a pro případ, že panovník nebude mít mužské potomky, zaručoval nástupnictví na všechny habsburské trůny též princeznám z vládnoucího rodu a jejich potomkům. Alternativa, že se po smrti vládnoucího císaře *Karla VI.* v duchu *Pragmatické sankce* na habsburský trůn usedne žena, se nejevila pravděpodobně. Císařskému páru se totiž v roce 1716 narodil syn *Leopold Johann Josef*. Neduživé dítě ale zemřelo již na podzim téhož roku. Nicméně stále existovala reálná možnost, že na svět přijde další mužský potomek, zvláště když císařovna byla v té době opět v pozhnaném stavu. 13. května 1717 se narodila dcera *Maria Theresia Walburga Amalia Christiana*.⁴² Pamětní medaile, kterou nechal její otec při této příležitosti razit, hlásala, že se právě zrodila nová naděje světa (*Renascens Spes Orbis*).⁴³

³⁸ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 130.

³⁹ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

⁴⁰ VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický 92, č. 3, 1994, s. 461.

⁴¹ TOMEK, V. V.: Děje království českého. Praha: nákladem Fr. Řivnáče, 1885, s. 304.

⁴² VOJÁČEK, L: Panovnice na rozhraní epoch a cesta k modernímu státu a právnímu řádu, Právník, 5/2017, s. 370.

⁴³ Avers i revers medaile dostupný na:

<https://www.numisbids.com/sales/hosted/dorotheum/nov13/image00986.jpg>.

V říjnu 1740 vymřela habsburská dynastie po meči smrti císaře *Karla VI.* Dědičkou se stala dcera císaře *Karla VI. Marie Terezie.*

Marie Terezie byla provdána za lotrinského vévodu *Františka Štěpána*, pána v Toskáncu.⁴⁴ Při své svatbě musela *Marie Terezie* slíbit, že se vzdá všech následnických nároků, pokud se jí narodí bratr.⁴⁵

Evropský kontinent v 18. století se nesl ve znamení vlády silných žen (Rusko – carevna *Alžběta I., Kateřina II.*, Anglie a Skotsko – královna *Anna*, Francie – vliv *markýzy de Pompadour*).⁴⁶ Na tomto místě si dovoluji diskurz téměř sociologického a kulturního rázu, a to pro dokreslení osoby této panovnice, jež se významně zasadila o základy státní služby na našem území. Marii Terezii nelze považovat za feministku v dnešním slova smyslu. Hovořila o obnovení „přirozeného stavu“ světa po své smrti, kterým myslela návrat vlády do rukou muže. Rovněž si nepřála, aby se k její poctě stavěly sochy, pomníky, z důvodu pozdější účelové dezinterpretace, také jako jediný panovník své doby za ni nebyla sloužena velká zádušní mše v chrámu sv. Petra v Římě. Českým negativním rysem, v poslední době často projevovaným, je stavět pomníky vládcům a slavnostně je odhalovat, aby se tyto mohly posléze bořit a rozmetat.⁴⁷ Typickým příkladem pozdější dezinterpretace může být královnin pomník v Bratislavě, a to mezi maďarskou a německou stranou. Pro jednu skupinu byl oslavou uherské svébytnosti, pro druhou výrazem loajality vládnoucí dynastii.⁴⁸

Marie Terezie, která je běžně označovaná jako císařovna, přestože císařovnou Svaté říše římské nikdy nebyla (jako žena jí být nemohla), byla jedinou panovnicí na českém trůně.

Byla obhájkyní minulé doby, dokázala uzavírat koalice s jinými velmocemi a uměla si vybrat schopné spolupracovníky, jako byl například moravský kníže *Václav Antonín Kounic (Wenzel Anton von Kaunitz-Rietberg)*. Jeho role vzrostla

⁴⁴ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 75.

⁴⁵ WEIGL, J.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 46.

⁴⁶ WEIGL, J.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 46.

⁴⁷ Pozn. autora: snad tento smutný osud nepotká i nově vystavěný pomník Marie Terezie v Praze 6.

⁴⁸ WEIGL, J.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 50.

zejména od druhé poloviny šedesátých let, kdy na jedné straně brzdil netrpělivého, sebevědomého a někdy až bezohledného *Josefa* a na straně druhé se snažil konzervativní návrhy *Marie Terezie* přizpůsobit jeho myšlení, a tak se často stával hromosvodem, v němž se vybíjely názorové střety panovnice a jejího agilního spoluvládce.⁴⁹ Hrabě *Kounic* se věnoval především zahraniční politice a v roce 1756 se zasloužil o přímo „diplomatickou revoluci“, když získal spojence odvěkého nepřítele monarchie, Francii.⁵⁰

Francouzský slavista *Ernst Denis* vyzdvihuje schopnost panovnice obklopit se klíčovými osobnostmi, které často pocházely z jiného myšlenkového světa než ona sama. Po odchodu vesměs přestárých úředníků jejího otce se klíčovou osobností reformního úsilí vídeňského dvora stal syn saského generála hrabě *Friedrich Wilhelm von Haugwitz*, který se uvedl úspěšnými reformami v „rakouském“ Slezsku, tedy té části Slezska, která zůstala pod vládou Habsburků. *Friederich Wilhelm von Haugwicz* byl činný později ve vnitřních správních reformách, viz výklad níže. Další takovou osobností byl *Rudolf Chotek*, který se podílel na ekonomických reformách.

V českém a moravském prostředí je často používána věta „*Marie Terezie* ztratila Slezsko“. Válečná prohra byla takto poprvé personifikována, což se nikdy jiným habsburským panovníkům nestalo. Historická paměť lidu zřejmě ženám na trůnu neodpouští. Tyto úvodní diplomatické a vojenské prohry vedly k pozdější proměně systému vlády a je možné, že bez počátečních neúspěchů by nedošlo k navazujícím důsledným reformám v jiných oblastech.⁵¹ Po tvrdě zaplacených zkušenostech ji tedy čekala důkladná přestavba habsburského soustátí podle pruského vzoru.⁵²

Položila pevné základy mimo jiné výkonné byrokracie, zavedla nový daňový systém. Jako jedna z mála Habsburků se nechala korunovat českou královnou (v roce 1743), a to olomouckým biskupem. Například Pražský hrad,

⁴⁹ VOJÁČEK, L: Panovnice na rozhraní epoch a cesta k modernímu státu a právnímu řádu, *Právník* 5/2017, s. 373.

⁵⁰ WEIGL, J.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 13; s. 83.

⁵¹ WEIGL, J. a kol.: Marie Terezie – 300 let od narození, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 81.

⁵² VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 312.

respektive Nový královský palác, vděčí za svoji majestátní podobu z velké části její přestavbě (1755-1775) – navrhl vídeňský dvorní architekt *Nikolò Pacassi*.⁵³

Ferdinand Trauttmansdorff, bývalý velvyslanec Rakouska v České republice a jeden z mnoha potomků (údajně 500 – 700 dnes žijících Habsburků – potomků „pramáti“) uvádí, že právě její reformy, a poté reformy jejího syna, zabránily tomu, aby byli Habsburkové, podobně jako *Bourboni* ve Francii smeteni revolucí.⁵⁴ Dále naznačuje, že osobnost *Marie Terezie* má svůj význam pro společnou evropskou myšlenku i v dnešní době, a to jak ve spojitosti s Evropskou unií a jejími základy, tak především s historickým dědictvím dějin dnešní České republiky, Rakouska, Maďarska, Slovenska, Chorvatska, části Polska i Německa a klade v tomto směru důraz na odpovědnost za zachování silné Evropy.

V následujících odstavcích se budu věnovat konkrétním reformám *Marie Terezie*, především veřejné správy, která následovala bezprostředně po uzavření císařského míru a reformy státní služby. Roku 1741 byl vydán dekret dvorské komory, týkající se uchazečů o úřednické místo, kteří nově museli být narozeni v zemi, tj. v Čechách, na Moravě či ve Slezsku, nazývali se „zemská dítká“.⁵⁵

Mimo významných tereziánských zákonodárných počínů však byly v této době vydávány i předpisy, které spíše sklízejí posměch. Jak bylo již nastíněno úvodem, řada patentů měla za snahu vyřešit naprosto marginální problémy.⁵⁶ Například vydání pověstného patentu o vyhubení vrabců v Království českém, aby byly zajištěny větší výnosy z obilí. V tomto patentu jsou pečlivě rozepsány kvóty vrabčích hlav, připadajících na jednotlivé poddané dle místa pobytu, přičemž v horách a podhůří jsou tyto kvóty zásadně snižovány.⁵⁷ Dalším kuriózním předpisem je zákon z roku 1774, který údajně zakazoval mladým ženám pracovat

⁵³ WEIGL, J. a kol.: *Marie Terezie – 300 let od narození*, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 14.

⁵⁴ WEIGL, J. a kol.: *Marie Terezie – 300 let od narození*, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 21.

⁵⁵ ŠOUŠA, J.: *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*, disertační práce, s. 67.

⁵⁶ STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

⁵⁷ MALÝ, K.: *České právo v minulosti*, Orac, 1995, s. 130.

v hospodě. Hospodským, kteří toto nařízení nerespektovali, hrozila ztráta koncese a přistiženým dívkám bičování. Kontrolu měli vykonávat mravnostní komisaři.⁵⁸

Ve státní správě mohli za doby *Marie Terezie* pracovat výhradně muži, ženám byla tato činnost striktně odepřena.⁵⁹ Pouze ve výjimečných druzích státních či církevních služeb se pravidlo nedodržovalo do důsledku. Šlechtičny se mohly angažovat v úřadech abatyší ženských klášterů a šlechtičny ovdovělé mohly uplatňovat veřejnou činnost ve správě zděděných statků.⁶⁰ Zákaz pracovat ve státní sféře platil až do první světové války.

Roku 1742 byly patrné snahy specializovat státní službu. Byla zřízena vyčleněním z dvorské kanceláře Tajná, domácí, dvorská a státní kancelář pro správu záležitostí zahraničních. Tento úřad byl předchůdcem ministerstva zahraničí. Roku 1753 došlo k jeho zásadnější reorganizaci za působení již výše zmiňovaného státního kancléře, moravského šlechtice *Václava Antonína* hraběte, od roku 1764 knížete *Kounice*. Tato kancelář byla společná všem částem monarchie.⁶¹ Zahraniční agendu měla v gesci až do roku 1848.⁶²

Co se týče konkrétních reforem tehdejšího „služebního práva“, v roce 1743 byla stanovena překážka výběru uchazeče, a to služba pro cizí stát, či přijetí cizího titulu či hodnosti. Roku 1748 bylo pro státní úředníky zakotveno právo na služební byt – *Naturalquartier*. Je nutno zdůraznit, že se jednalo se o právo, nikoliv o nárok. Ti, kteří neměli služební byt, měli nárok na tzv. příbytečné – *Quartiergeld*. Téhož roku byla dvorským reskriptem stanovena povinnost suspenzovat z úřadu v případě trestního stíhání úředníka.

Dekretem z 1. května 1749 byla realizována tzv. *Haugwitzova reforma* ústřední správy (slezský šlechtic *Haugwitz*, který byl prvním rádcem královny a o němž je již pojednáno výše), jež měla za cíl centralizaci a zkvalitnění odborně vzdělanými úředníky. Zrušena byla česká i rakouská dvorská kancelář. Vzniklo

⁵⁸ WEIGL, J.: *Marie Terezie – 300 let od narození*, Institut Václava Klause, 1. vydání, 2017, s. 80

⁵⁹ CERMAN, I.: *Šlechtická kultura v 18. století. Filozofové, mystici, politici*, Nakladatelství Lidové noviny, 2012, s. 187.

⁶⁰ CERMAN, I.: *Šlechtická kultura v 18. století. Filozofové, mystici, politici*, Nakladatelství Lidové noviny, 2012, s. 187.

⁶¹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*, 2. vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 202.

⁶² STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 80.

společné česko-rakouské Ředitelství veřejně-politických a finančních záležitostí (*Directorium in publico-politicis et cameralibus*). Dále byl zřízen nejvyšší soudní úřad (*oberste Justizstelle*). Haugwitz se stal presidentem nového direktoria.⁶³ Tzv. *direktorium* převzalo kompetence zrušené Rakouské a české kanceláře a vznikl tím jednotný nejvyšší politický a fiskální úřad pro tzv. německé dědičné země. Rakouští, čeští i moravští stavové byli baveni moci a české země ztratily tehdy poslední zdání svébytnosti.⁶⁴ Tato reforma je z pohledu českého veřejnosprávního vývoje hodnocena ryze negativně, kdy samostatná správa České koruny byla odbourána a fakticky utrpělo i státoprávní postavení. Jde o významný moment v historii správních dějin českého státu.⁶⁵ Roku 1751 se krajské úřady proměnily na státní monokratické úřady, v čele s krajskými hejtmany a s krajskými adjunkty. Měli prvně zakotveno pevné úřední sídlo a s tím související residenční povinnost, měli také nárok na plat, museli splňovat podmínku inkolátu a také podmínku šlechtictví. Dokonce ještě v roce 1768 musel úředník, který zastával post vyhrazený rytíři při povýšení do panského stavu tento úřad opustit.⁶⁶

12. dubna 1753 bylo vydáno nařízení, které stanovilo hranici pro přijetí státního civilního úředníka 24 rokem věku. Takto bylo později stanovena hranice zletilosti v § 21 Všeobecného občanského zákoníku *ABGB*, *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*. I v tomto směru na svém počátku úřednické právo ovlivnilo budoucnost právního řádu.

Roku 1761 sice vznikla společná česko-rakouská dvorská kancelář, na zemské úrovni zavedena gubernia, jež převzala veškerou politickou a berní správu dřívějších královských deputací, ale likvidace vlivu stavů a základní princip předchozích reforem byl důsledně zachován.⁶⁷

⁶³ PEKAŘ, J.: Dějiny československé: Praha, Historický klub, 1921, s. 104 – s. 114.

⁶⁴ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 347.

⁶⁵ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 78.

⁶⁶ MEGERLE, J. G.: Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 1Bd., Wien: von Mößle 1809, s. 188.

⁶⁷ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska, Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 347.

V 60. letech 18. století se na rakouských univerzitách začaly vyučovat politické vědy, kdy ve Vídni a Praze vznikly stolice policejní a kamerální vědy, moderní státoprávní vědy a základu právnického vzdělání.⁶⁸ Ty byly zaměřeny na veřejnou správu a veřejné finance.⁶⁹

Dvorským dekretem z roku 1766 byla zakotvena povinnost vzdělání v těchto vědách. Vyučovalo se právo přirozené, státní, mezinárodní a kamerální a merkantilní vědy.⁷⁰ Dále se vyučovaly politické vědy, římské právo a právo kanonické. Roku 1769 byla stanovena povinnost studia kamerální, policejních věd a k tomu studia účetnictví pro zemské a městské finanční úředníky (*syndiky*). Museli studovat minimálně po dobu dvou let.⁷¹

Cosí jako „výjimka ze vzdělání“ platilo pro osoby, pracující v diplomatických službách, tedy honorární byrokraté. Tito pocházeli ze starobylých rodů a službu vykonávali bezplatně. Nemuseli splňovat požadavek vzdělání.

Střední a nižší úředníci mohli mít vystudovanou pouze střední školu, museli ovládat krasopis.

Mezi tzv. preferované skupiny pro přijetí do služby patřili neplacení praktikanti a synové z bohatých rodin a také bývalí důstojníci, kteří si ve státní službě mohli ponechat svoji hodnost.

Významnou osobností byl *Josef Sonnenfels*, který výrazně ovlivňoval mínění monarchie ve své době. Jeho učebnice *Grundsätze der Polizey - und Handlungs- und Finanzwissenschaft* z let 1765–1776 byla do roku 1848 jedinou platnou učebnicí pro kandidáty práv. *Sonnenfelsova* policejní věda vycházela v koncepci hospodářské politiky z merkantilismu, byla podepřena *Justiho* výkladem o úkolech absolutistického státu.⁷²

⁶⁸ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 202.

⁶⁹ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 78.

⁷⁰ Dvorský dekret ze dne 5. července 1766

⁷¹ Dvorský dekret z 26. března 1769

⁷² ŠTOURÁČOVÁ, J.: Historický a správní vývoj 1740–1848. Vývoj správních institucí českého státu 1526 – 1848, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 44.

V Čechách proběhla řada selských vzpour.⁷³ Jejich příčinou byly epidemie i hladomor. Poddaní odmítali konat své robotní povinnosti a mnozí opustili vesnice. V roce 1771 se vzbouřili poddaní s požadavkem dodržování dekretů, týkajících se pracovní doby. *Marie Terezie* proto stanovila „*urbariální komisi*“, upravující povinnosti poddaných i šlechty, to však situaci nevyřešilo. V roce 1775 se sešlo „*selské guberno*“ – spolek vesnických rychtářů⁷⁴ s cílem vynutit si úlevy od robotních povinností. V roce 1777 byla schválena poddanská reforma „*raabizace*“. Ta rozdělila vrchnostenské pozemky mezi poddané. Dále byla nastolena „*reluice*“ - převedení robot na peněžité platy.⁷⁵

V lednu roku 1778 bylo vydáno dvorské rozhodnutí, stanovující přijímání ženatých úředníků.

1.2.2 JOSEF II. (1780-1792)

Jak uvádí ve svém díle *Josef Kalousek*: „*Směry počaté za Marie Terezie dovedeny jsou za samovlády císaře Josefa II. do krajných důsledností svých. Účelem tohoto panování v ohledu státoprávním bylo zničit všechny státoprávní individuality... zavést dokonalou nivelizaci dole a dokonalý absolutismus nahoře*“.⁷⁶

Josef II. se již za života své matky snažil činit výraznější změny ve správním systému. Od roku 1765 byl spoluvladařem své matky.

Byl právnický vzdělán u profesorů *Martiniho*, *Rieggera* a *Bartensteina*, kteří patří mezi tvůrčí duchy osvícenského právnictví.⁷⁷ Rovněž byl ovlivněn myšlenkami již vzpomenutého *Sonnenfelse*. Poslední uvedený společně s *Martinim* vytvářeli trestní zákoník. Věřili ve státní službu, jakožto službu *pro bonum commune*, tedy pro obecné blaho.

⁷³ ČAPKA, F., Dějiny zemí koruny české v datech, Libri, 2010, s. 406.

⁷⁴ ČAPKA, F., Dějiny zemí koruny české v datech, Libri, 2010, s. 409 – s. 410.

⁷⁵ tamtéž, s. 412.

⁷⁶ KALOUSEK, J.: České státní právo, V Praze, J. S. Skrejšovský: Kněhkupectví Theodora Mourka, 1871, s. 483.

⁷⁷ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 130.

Jako panovník byl lidem velmi oblíben, dokonce o něm vzniklo mnoho básní a legend. Jeho toleranční patent a patent o zrušení nevolnictví z roku 1781 vznikly nikoliv z lidumilných, ale ekonomických pohnutek se snahou podpořit přísun zahraničních nekatolických specialistů a uvolnění pracovních sil pro městskou manufakturní výrobu a v konečném důsledku pro průmyslovou revoluci.⁷⁸

Roku 1781 tedy bylo tolerančním patentem umožněno úředníkům vyznávat i jinou víru než katolickou (1627, 1625 – výlučné státní náboženství). Jednalo se o augsburské, helvétské a pravoslavné vyznání, pouze však po předchozím souhlasu panovníka.

Josef II. zavedl mimo jiné rozsáhlé církevní reformy, které směřovaly k sekularizaci. Dříve respektované výsadní postavení katolické církve bylo odstraněno různými zákonodárnými opatřeními a církevním hodnostářům *Josef II.* udělil postavení státních úředníků *sui generis*. Do budoucna jim byl svěřen výkon úkolů administrativní povahy, přičemž za tyto byli placeni.⁷⁹ Podle vize *Josefa II.* si stát nároku právo činit zásahy do církve, jak je vidno z vyhlášení tolerančního patentu. Jeho vyhlášení přineslo konec protireformace. K dalším zásahům patřilo rušení klášterů, zahušťování diecézní a farní sítě.

Zavedl monokratický princip úředního rozhodování, zejména u dvorských úřadu, a odstranil kolegiální způsob. Roku 1781 vydal oběžník, dle něhož se mělo úřadovat rychle, účelně a s nejmenším možným počtem lidí.⁸⁰ O tomto oběžníku bude z důvodu jeho důležitosti pojednáno níže. Nejvyšší purkrabí i jiní vedoucí úředníci neměli být vázáni vůči podřízeným žádnými obvyklými formami, řídit se měli jen všeobecně platnými zásadami. Personálem mohl vedoucí úřadu disponovat dle své vůle.

Řádnou funkci úřednictva zajišťovala tzv. *konduita*. Jednalo se o všestranné sledování a hodnocení výkonu a schopností, přístupu, zájmu i píce. Bylo zde uvedeno, jméno, hodnost, země a místo původu, zastávané posty, jazykové znalosti,

⁷⁸ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

⁷⁹ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 77.

⁸⁰ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 203.

morální úroveň, naturální a jiné příjmy (taxy). Kvalifikační tabulky vyhotovoval při např. žádost o povýšení, přeložení úředníků představený. Formulace rozhodovala o budoucnosti úředníka, hodnocený tyto neznal a závisely toliko na subjektivním posouzení představeného. Tato praxe byla pozměněna až roku 1914.⁸¹ Hodnocení záleželo i na vzhledu, oblékání, rodinném soužití a dalších okolnostech.⁸² Musely zde být uvedeny prokazatelné údaje, které se prokazovaly ústními výsledky.

Co se týče posuzovaného charakteru, byla zde hodnocena morální způsobilost, dobová uvědomělost z pohledu vládnoucích kruhů a zbožný život. Úředník musel navštěvovat každé neděle mše, nesměli být svobodnými zednáři.⁸³ Při nástupu do služby museli všichni úředníci podepsat reverz, že nejsou členy tajné společnosti – ilegálního spolku (patent z roku 1785).

Kritika přístupu *Josefa II.* spočívala v odkazování na jeho negativní stránky, a to snahu zasahovat do všech detailů života společnosti i jednotlivce, do otázek ekonomických, vlastnických, zdravotních, školských, náboženských i církevních. Celý život poddaného byl podřízen zájmu státnímu, pokud se s tím poddaný ztotožňuje, stát jej bude chránit. Pokud by se však dostal do rozporu s ním, musí se mu podrobit, jinak bude zlomen.⁸⁴

„Slepá adorace práva“ tak byla slabou stránkou režimu a původcem jeho neúspěchů. Snaha o celkovou reformu a podrobnou regulaci státní správy a činnost úřadů a funkcionářů do všech detailů vedla ke ztroskotání.⁸⁵ Objem předpisů byl tak velký, že praxe jej nemohla nikdy vstřebat. Nové právo se objevuje vedle starých předbělohorských právních norem, které byly ještě v platnosti.⁸⁶ Panovník ani jeho podřízení navíc vždy neošetřili vzájemný soulad patentů, což činilo právní řád vnitřně rozporným.⁸⁷ Za vlády *Josefa II.* bylo vydáno zhruba 6 000 dekretů

⁸¹ VYSKOČIL, A.: C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha 2009, s. 181.

⁸² VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický 92, č. 3, 1994, s. 462.

⁸³ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 174.

⁸⁴ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 130.

⁸⁵ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 131.

⁸⁶ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 131.

⁸⁷ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

a 11 000 patentů a jiných právních předpisů.⁸⁸ Roku 1762 působilo v česko-rakouských zemích přes 20 000 veřejných úředníků.

Josefínské reformy se vyznačovaly byrokratizací a centralizací.⁸⁹ Z úřednictva (byrokracie) se stala samostatná privilegovaná společenská kasta, jež byla společně s armádou oporou panovníkovy moci. Významné posty však nadále byly obsazovány osobami šlechtického původu. Nejvyšší posty mohly být obsazeny pouze pány, středně významné pak i rytíři a posty nižší již mohly vykonávat muži ze stavů ostatních. Jednalo se však o společenskou podmíněnost, neobhajovali tolik šlechtické zájmy, jako spíše byli služebníky panovníka. Více se mohli již uplatnit měšťané.⁹⁰

Osobami, které naopak státní službu vykonávat nemohly, byli židé či osoby politicky nespolehlivé.⁹¹

Úředníci patřili ke vzdělanostní elitě a společenské honoraci, o to více v menších městech a na venkově, respektive u prosté populace, kde byla jejich autorita příslovečná.⁹²

Úřednický titul již od této doby nadále nešlo zakoupit, jako bylo možno v době dřívější. Služba, kterou vykonávali praktikanti, byla vykonávána bez nároku na odměnu.

Mezi lety 1780-1790 bylo vydáno mnoho předpisů, týkajících se hodnosti státního úředníka, služebního postupu, příjmů, plynulosti výkonu služby, dovolené i disciplinárního práva. Úředníci měli právo na užívání hodností a titulů, na odměnu a plat, diety a cestovné, služební byty, příbytečné, byli osvobozeni od vojenské povinnosti,⁹³ od výkonu rozhodnutí na majetek a od poplatků za známky a razítka.

⁸⁸ Podrobněji viz tabulka č. 6 v DICKSON P. G. M., *Monarchy and Bureaucracy in Late Enlightenment-Century*, in: *The English Historical Review*, Vol. CX, No 436 –April 1995, R.J.W.Evans, J.R.Maddicott (ed.), Oxford:Longman 1995, s. 352.

⁸⁹ MALÝ, K.: *České právo v minulosti*, Orac, 1995, s. 131.

⁹⁰ STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 78.

⁹¹ ŠOUŠA, J.: *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*, disertační práce, s. 65.

⁹² Heslo „Elita“, in: *Velký sociologický slovník*, sv. I, Praha 1996, s. 252.

⁹³ MEGERLE, J. G.: *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, standische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre*

Roku 1782 bylo zavedeno odměňování pro hlášení nepřístojností, nesprávností, chyb kolegů. Kdo tyto oznámil, náležela mu odměna a bylo na něj milostivě pohlíženo, byl preferován při povýšení. Toto nařízení mělo pochopitelně mnoho negativních dopadů a důsledků. Vedlo k denunciaci, nařčením, udáním a donašecství za účelem získání materiálních výhod.

Téhož roku došlo k vydání Dvorského dekretu č. 55, a to dnem 20. června. Zde byl řešen problém tzv. *whistleblowingu*, doslova „hvízdání na píšťalku“. Jedná se o oznamování protiprávního nebo negativního jednání. Úředník za toto oznámení měl nárok na odměnu. „*Každý c. k. úředník, jenž učiní správné udání o nepřístojnostech služebních, má nárok na odměnu podle náležitosti věci a bude k němu s Nejvyšší milostí hleděno.*“

Od roku 1783 uchazeči o vstup do služby museli složit speciální zkoušku odborné způsobilosti, která se skládala u apelačních soudů. Po jejím složení obdrželi *decretum eligibilitatis*.⁹⁴

Dvorským dekretem z roku 1783 bylo upraveno právní postavení manželek státních úředníků, které položilo základy rozšíření práv žen. S ženami státních úředníků mělo být nakládáno dle postavení jejich manžela, manželky radů, a od roku 1791 manželky všech úředníků měly poprvé právo u soudu sedět, dříve musely v jakékoliv roli u soudu stát, na rozdíl od mužů. Dále měly být oslovovány paní bez ohledu na jejich původ. Tato práva jim zůstávala i po smrti manžela.

Roku 1784 byla prohlášena němčina za všeobecný úřední jazyk. Na rozdíl od své matky *Josef II.* neměl pochopení pro historicky podmíněné skutečnosti a vlastenecky a nacionálně laděné potřeby zemí a jejich politických a správních špiček.⁹⁵ Ti úředníci, kteří se ji rychle nenaučili, byli propuštěni a dostali penzi dle odpracovaných let výkonu služby. Tento z objektivního hlediska logický krok byl však pro český národ dalším negativním opatřením, kterým se vídeňské vládnoucí kruhy odcizovaly českému prostředí.⁹⁶ Jazyk německý se totiž využíval

1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd, Wien: von Mößle 1809, s. 192.

⁹⁴ Viz LEHNER Oskar, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz: Trauner 1992, s. 138.

⁹⁵ VEBER, V. a kol.: *Dějiny Rakouska*. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 348.

⁹⁶ STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 79.

jako úřední jazyk, nicméně lidé na venkově mluvili nadále česky, a tak měli venkované v komunikaci s úřady jazykovou nevýhodu. Němčina se měla stát pojítkem všech úředníků moderního státu a měla umožnit překládání úředníků a jejich získávání zkušeností od Jižních Tyrol po Halič, od Sedmíhradska po Chebsko.⁹⁷ Neznalost němčiny tak byla *ex lege* překážkou přijetí do služby. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že například v případě českých krajských školních inspektorů a ostatních nižších úředníků byla vyžadována znalost češtiny.

Pro úředníky platil zákaz výkonu vedlejší výdělečné činnosti, ale dokonce například i zákaz kouření. Roku 1784 byl též stanoven zákaz být jmenován poručíkem.

První úpravu dovolené měli poštovní úředníci, a to 3 dny placené dovolené. Roku 1784 byla stanovena 6týdenní placená dovolená pro státní úředníky, tzv. „vzdálení ze služby“.⁹⁸ Dovolenu mohli trávit na kterémkoliv místě monarchie, museli však vedoucímu sdělit, kde konkrétně se budou nacházet, aby byli dosažitelní. Dovolenu ve Vídni a zahraničí musel povolit dvorský úřad.⁹⁹

V roce 1785 byla blíže upravena povinnost zachovávat věrnost a poslušnost, přičemž se promítala do povinnosti každoročně skládaného slibu. Služební poměr tedy trval pouze po dobu určitou, jednoho roku. Pro úředníky i jejich manželky platil zákaz přijímání darů. Nesměli ani objednávat zboží u strany řízení. Nepilné a neloajlní úředníky bylo možno propustit kdykoliv bez výpovědní lhůty.

Již v 18. se nově formovalo disciplinární právo úředníků. To bylo původně složkou práva policejního. Od konce 18. století se státní služba formovala, jakožto jeden ze základních institutů správního práva.

Úředník byl povinen kdykoliv plnit své povinnosti. Roku 1786 byla stanovena povinnost úředníka pracovat 8 hodin, a o od 8 do 12 hodin a od 15 do 19

⁹⁷ ŠTOURÁČOVÁ, J.: Historický a správní vývoj 1740–1848. Vývoj správních institucí českého státu 1526 – 1848, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 44

⁹⁸ MEGERLE, J. G.: Handbuch für alle kaiserlich-königliche, standische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd, Wien: von Mößle 1809, s. 214.

⁹⁹ MEGERLE, J. G.: Handbuch für alle kaiserlich-königliche, standische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten, 2Bd, Wien: von Mößle 1809, s. 38.

hodin. Dny služebního volna byly stanoveny v partikulárních předpisech. Například ve Všeobecném soudním řádu z roku 1781 byly stanoveny jako dny služebního volna neděle a svátky, od Vánoc do Tří králů, od Květné neděle do Velikonoc a dále letniční pondělí.

1.2.2.1 DALŠÍ DVORSKÉ DEKRETY

Roku 1787 vydal *Josef II.* dekret dvorské kanceláře, na jehož základě mohli být přijati do služby i cizinci. Tímto rokem také nastala povinnost mít vzdělání v kamerálních a politických vědách.

12. listopadu 1789 bylo vydáno nařízení česko-rakouské dvorské kanceláře, které stanovilo zákaz zaměstnání osob příbuzných či sešvagřených v jednom služebním úřadu. V praxi bylo však hojně porušováno.

1.2.2.2 PASTÝŘSKÝ LIST

4. prosince 1783 vydal *Josef II.* *Císařský cirkulář o zásadách a počínání státního úředníka*, neboli takzvaný „*pastýřský list k úředníkům*“. Je otázkou, zda byl právní povahou instrukcí, nebo jen deklarací. Jisté je, že v něm lze nalézt jak proklamativní části, tak části normativní.

Byl zde kladen důraz na správný výkon služby státu, spočívající v tom, aby se tomuto úkolu věnoval zcela. Tím je myšleno, aby ho od hlavní činnosti nezdržovaly žádné vedlejší věci, osobní záležitosti, zábava, spory o autoritu, či hodnost. „*Dobré působení, které si vymyslel jeden nebo druhý při zavádění nové činnosti nebo při jejím výkonu, musí právě tak ochotně vykládat svým bratrům a kolegům, jako oni musí být šťastni, že to od něho mohou přebírat: vše k obecnému hlavnímu cíli, k nejlepšímu pro službu státu.*“

Slovo byrokracie bylo v té době vnímáno odlišně, než je tomu dnes, neboť v pastýřském listu, jenž byl něčím na způsob programového prohlášení, lze nalézt výslovnou kritiku zbytečného bujení písemné agendy a jakékoliv formy

komplikování úředních postupů.¹⁰⁰ Obsah pastýřského listu byl následně v průběhu dalších desetiletí naplňován pozitivněprávními předpisy.

Jak vyplývá z pastýřského listu, služba císaři a vlasti měla být pro úředníky především ctí; finanční odměna byla podružná. Dalšímu významnějšímu prosazení platu jako motivačního faktoru nepomohlo, že ke zvýšení fixních platů zavedených *Josefem II.* ovšem docházelo nepravidelně a spíše výjimečně. Zejména nižší úřednictvo trpělo nouzí a bylo odkázáno na vedlejší příjmy, milosti a finanční výpomoci císaře.¹⁰¹

¹⁰⁰ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 78.

¹⁰¹ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 84.

1.3 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB POLICEJNÍHO ABSOLUTISMU (1792-1848)

1.3.1 FRANTIŠEK II. (1792-1806)

František II. byl nejstarším synem toskánského velkovévody *Petra Leopolda*, jenž vládl krátce (1790-1792).

Strach z revolučních myšlenek (zejména z Francie) vedl již před vládou *Františka* k vytvoření policejního režimu a ke zrušení nejpokrokovějších reforem, a to již za vlády *Leopolda II.*, neboli leopoldovské restaurace, tj. obnova feudálních pořádků.¹⁰²

Leopold II., který byl osvícenským panovníkem, zemřel 1. března 1792 a jeho smrt vyvolala politické změny, které měly též vliv na podobu státní služby.

Pod vedením *Františka* vystupovala habsburská monarchie ostře proti Francii. *František II.* v roce 1804 přijal titul císaře rakouského, jako takový se nadále označoval za *Františka I.*¹⁰³

Rozhodující úlohu hrál nejvyšší představitel domácí, dvorské a státní kanceláře kníže *Clemens Lothar Metternich*.¹⁰⁴

František I. i přes své reformní snahy a vzory v době tereziánské a josefínské nedržel krok s evropským vývojem, státní aparát byl postupem času zaostalý a nepružný a nevýkonný, úřednictvo bylo špatně ohodnoceno a náchylné k úplatkářství.¹⁰⁵

Policejní absolutismus znamenal posílení pravomoci policie, například sledování osob s pokrokovými liberálními názory, dále docházelo ke kontrole

¹⁰² STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 91.

¹⁰³ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 90.

¹⁰⁴ BĚLINA, P. a kol.: Dějiny evropské civilizace, svazek II., Paseka, 1995, s. 121.

¹⁰⁵ ŠTOURAČOVÁ, J.: Historický a správní vývoj 1740–1848. Vývoj správních institucí českého státu 1526 – 1848, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 46

listovních zásilek a cenzuře.¹⁰⁶ Do indexu zakázaných publikací byli zařazeni francouzští autoři. S nástupem *Františka II.* a s narůstajícím strachem dvorských kruhů z infiltrace myšlenek francouzské revoluce nabyly tajné složky na vážnosti. Již za císaře *Josefa II* byl pověřen hrabě *Johann Anton Pergen*, aby sjednotil a zefektivnil práci policejních a bezpečnostních úřadů. Vedl nejvyšší policejní úřad až do roku 1804.¹⁰⁷

Rakouský státní aparát byl stále ve druhé polovině 18. století nadále velmi zbyrokratizovaný. Na každého, kdo chtěl vykonávat státní službu, byly kladeny značné nároky nejen co do schopností a dovedností, ale i co do bezúhonnosti jeho soukromého života. Vše bylo průběžně hodnoceno a zaznamenáváno v podrobném osobním spisu. I dnes samozřejmě platí, že státní zaměstnanec musí vést svůj život s jistými omezeními, oproti například zaměstnanci v soukromém sektoru. Moderní společnost je ovšem hodně liberálnější a mnohé toleruje. Zbyrokratizovaná habsburská monarchie se snažila soukromý život svých zaměstnanců mnohem silněji regulovat.¹⁰⁸

Z obavy z reformátorů byly znovuzavedeny *konduitní listiny*.

Počátkem vlády *Františka II.* byla zakotvena nutnost právnického vzdělání ve všech správních odvětvích pro úředníky, vykonávající konceptní práce.¹⁰⁹

Roku 1793 byla blíže upravena povinnost mlčenlivosti státního úředníka. Pokud byla povinnost mlčenlivosti porušena, následovala kasace neboli propuštění ze služby. Postihnutí jejího porušení náleželo od roku 1793 Spojené dvorské kanceláři.

¹⁰⁶ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 91.

¹⁰⁷ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 382.

¹⁰⁸ ŠŤASTNÝ, O.: Rozhovor s právním historikem Markem Starým, Státní zastupitelství, 3/2020

¹⁰⁹ VYSKOČIL, A.: C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha 2009, s. 82.

Od roku 1793 byly žádány uniformy pro státní úředníky. Ty se poté objevily až dekretem dvorské kanceláře z roku 1814 tmavě zelené se zlatým vyšíváním (ústřední úřady) či stříbrným (zemské úřady). Jejich podoba a tvar se odvíjely dle 12 hodnostních tříd.¹¹⁰

V letech 1793 až 1860 se vyvíjel pojem disciplinární právo ve smyslu, který přetrval až do roku 1948. Pojem disciplinární právo se propojil, resp. ztotožnil s disciplinárním trestáním.¹¹¹

1.3.1.1 - Platové normály

Počátkem roku 1799 byly stanoveny nové platové normály.

Tohoto roku se také na krajské úrovni více upravilo tzv. kritérium zásluh (již za vlády *Marie Terezie* se toto kritérium užívalo v rámci upřednostňování přístupu k úřadům, reformy *Josefa II.* toto kritérium více rozpracovaly). Dekretem česko-rakouské dvorské kanceláře ze 17. března 1799 tak byl stanoven požadavek přihlížení k osobním zásluhám v přístupu pro širší skupinu krajských kancelistů, kteří se snažili o pozici krajských protokolistů.

1.3.1.2 – Dekret finančního dvorského úřadu

Pro vojenskou službu se v podstatě dodnes uplatní jiná právní úprava než pro státní civilní úředníky. Dekret finančního dvorského úřadu č. 27/1800 Sb. zák. politických z 20. července roku 1800 má svoji úpravu pro civilní úředníky.

Téhož roku také došlo k pokusu zavést celibát nižších úředníků vyloučením jejich pozůstalých z práva na penzi, ten se však, jako obdobně mířící předpisy, neprosadil.

¹¹⁰ ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 120.

¹¹¹ ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 205.

1.3.1.3 - Patent č. 626/1803 Sbírký zákonů soudních – Trestního zákoníku o zločinech a těžkých policejních přestupcích

Trestní zákoník o zločinech a těžkých policejních přestupcích řešil v souvislosti se státními úředníky otázku spáchání deliktu zneužití pravomoci veřejného činitele. Definoval zde pojem státní úředník jako osobu, která vstoupila do zvláštního služebního poměru při plnění veřejných úkolů státu. Dále zde byl stanoven demonstrativní výčet osob, které mezi ně patřily. Dobové chápání, resp. interpretace tohoto pojmu byly velmi extenzivní. Důraz byl kladen zejména na plnění veřejného úkolu, které hrálo při zařazení subjektů do skupiny úředníků klíčovou roli.¹¹²

V souvislosti s tímto trestním zákoníkem platil zákaz přijímání úplatků. Ten byl skutkovou podstatou obdobně s dalšími ustanoveními vyjádřen v 1. dílu, 1. části, 11 kapitole výše uvedeného Trestního zákoníku, konkrétně v ustanoveních §§ 7, 88, 89 a 104.¹¹³

1.3.1.4 - Kabinetní list z roku 1805

Státní úředník, jenž vyzradil informace, které se bezprostředně nebo zprostředkovaně dozvěděl v souvislosti s výkonem svého úřadu, musel být poté dle kabinetního listu ze 13. září 1805 propuštěn ze služby a v případě potenciálních závažnějších následků dokonce i trestně stíhán. V té souvislosti bylo taktéž uloženo, aby si státní úředníci velmi pečlivě vybírali okruhy svých známých a přátel. Činnost ve prospěch účastníka řízení ze strany státního civilního služebníka byla posuzována jako porušení nestrannosti úřadu. Tento zákaz byl, ač obsahově v podstatě totožný, obsažen v řadě partikulárních aktů, tj. předpisů vydaných zvláště pro různé kategorie úředníků (např. v případě *syndiků*, tedy zdravotnických úředníků byl takovou normou dvorský dekret ze dne 7. září 1820).¹¹⁴

¹¹² ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 39.

¹¹³ ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 205.

¹¹⁴ ŠOUŠA, J., Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 199.

1.2.1.5 Další změny ve státní službě za dob policejního absolutismu

Ve státní správě existovalo v období 1807-1873 dvanáct hodnostních tříd. Ve dvanácté až deváté třídě byly subalterní administrativní síly. Úředníci osmé až páté třídy patřili v rámci svého stavu i celkové společenské struktury ke střední vrstvě a poslední čtyři třídy představovaly elitu.¹¹⁵

Roku 1808 byly upraveny platové normály a došlo k vymezení počátku práva na plat a jeho výplatu. Služební příjem se skládal ze služného, přídavků, odměn, příplatků a od roku 1836 též z výpomocí.

Úředníci měli zakázáno obchodovat se státními papíry (státovkami) a státními dluhopisy.

Roku 1809 (kdy byl také jmenován *Metternich* ministrem zahraničí), byl vydán Dekret spojené dvorské kanceláře, který stanovil, že počátek i konec dovolené musí být řádně písemně zdokumentován, stejně jako její povolení příslušným vedoucím. Při rozsahu 3 až 8 dnů dovolené hlásili úředníci skutečnost, že si dovolenou vybírají, její důvod, délku včetně konkrétních dat a místo, kde se budou zdržovat. Úředníci se při dovolené směli vzdalovat z obce, kde vykonávali službu, pouze se souhlasem krajského hejtmana a z kraje, v němž se jejich služební místo nacházelo, jen se souhlasem gubernia. Cestu do zahraničí každému úředníkovi povolovalo gubernium, které podle ministerského listu z 10. dubna mohlo prodloužit pobyt až na tři měsíce. Navíc gubernium (posléze místodržitelství) mohlo i bez důvodu odložit nástup již schválené dovolené. Zahraniční cesty dále komplikoval fakt, že pas (cestovní doklad) k cestě do zahraničí dostali úředníci jen po zaplacení poplatku, který byl v poměrně vysoké výši. V případě překročení povolené délky dovolené na zotavenou hrozil disciplinární trest, a to ztráta části platu, dále úředník nedostával plat až do okamžiku skutečného návratu zpět do služby

Roku 1810 byl vydán dekret, který úředníkům zakázal vlastnictví a také správu pozemkového majetku.

¹¹⁵ VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický 92, č. 3, 1994, s. 464.

V roce 1811 došlo mimo významného již zmiňovaného vydání občanského zákoníku také k vydání dekretu, který úředníkům zapovídal používat ve styku s veřejností nadávek, urážek a sprostých slov. Tento zákaz byl zakotven také v trestním zákoníku, kdy v těchto případech hrozilo dokonce třídní až jednoměsíční vězení.

Roku 1813 došlo k vydání Dekretu dvorské kanceláře, na jehož základě byly udíleny úředníkům čestné medaile za délku služby. Od roku 1814 civilní státní úředníci mohli obdržet Čestný kříž, zlatý a stříbrný.

Taktéž od tohoto roku mělo státní úřednictvo právo a povinnost nosit služební uniformu, jež byla odznakem státní služby, dokladem služební kariéry i znakem osobní prestiže. Navíc ale zavazovala k příkladnému životu a chování přiměřenému úřednickému stavu.¹¹⁶ Nošení uniforem zavedl dekret dvorské kanceláře z 30. září 1814, publikovaný pod č. 82/1815 Sbírkou zákonů politických. Hodnost se rozlišovala šíří výšivek, stříhem i bohatstvím doplňků na 12 tříd v souladu s dietovým normálem (novelizací) z 29. května 1813. Kabát uniforem byl původně tmavě zelený. Bylo jej přikázáno nosit zapnutý se zdviženým límcem. Kalhoty a vesta měly být z bílého kašmíru, přičemž zákon povoloval i kalhoty černé, jakožto náhradní. Jednotlivá služební odvětví se odlišovala barvou součástí a doplňků – nákrčníků, výložek, manžet a distinkcí na rukávech. Kupříkladu úředníci Státní rady měli tyto doplňky chrpově modré, úředníci Tajné rady a Státní kanceláře černé, Nejvyššímu soudnímu úřadu byla přidělena fialková modř a úředníci politických dvorských úřadů v barvě pompadour. Jednotlivé instance správní soustavy se lišily kovem a znakem knoflíků (Státní rada, Tajná rada a Státní kancelář měly zlaté knoflíky s dvouhlavým orlem, ostatní centrální úřady zlaté knoflíky s prvním písmenem císařského jména, místodržitelští úředníci knoflíky stříbrné), kovem pochvy služebního kordu (zlatá u ústředních, stříbrná v guberniích) a lemem černého trojrohého klobouku s černou kokardou (ústřední - zlatý lem, gubernia - stříbrný lem, bez lemu ostatní). Zařazení do 12 hodnostních tříd symbolicky vyjadřovala *plymáž*, tedy opeření na klobouku (u nejvyšších dvou tříd bílé, dalších 5 tříd černé, zbylých 5 tříd klobouky bez *plymáže*). Na základě dekretu dvorské kanceláře z 22. července 1836 bylo zavedeno nošení *pantalónů*,

¹¹⁶ MACHAČOVÁ, J.: Úředníci v 19. století jako sociální skupina středních vrstev, in: Slezský sborník 99, č. 3, 2001, s. 186.

dlouhých bílých, v případě běžných uniforem tmavozelených kalhot s pruhy a lampasy rozlišenými podle hodnosti. Zaměstnanci zemských a nižších úřadů českých, moravských a slezských měli barvu, která odpovídala barvě příslušných centrálních úřadů. Např. gubernium mělo doplňky v barvě dvorských politických úřadů, apelační a zemské soudy v barvě shodné s Nejvyšším soudním místem.

O rok později, roku 1815 byl vydán dvorský dekret, který obsahoval disciplinární normy a upravoval suspenzaci z úřadu, která znamenala dočasné pozastavení výkonu funkce úředníka a všeho, co s ní souviselo. Úředník přicházel o svá práva i povinnosti, případně byla tyto práva přiměřeně okleštěna.

Následujícím rokem 1816 byl vydán obecný zákaz pro všechny taxativně vypočtené kategorie úředníků (krajské hejtmany, krajské komisaře a krajské inženýry) vlastnictví a správy pozemkového majetku (statků) v kraji, kde daný státní civilní úředník pracoval.¹¹⁷

Roku 1819 došlo k vydání dekretu dvorské komory, který z dnešního pohledu zcela očividně narušoval základní právo na ochranu soukromí a listovního tajemství. Stanovil totiž možnost poštmistrům namátkově, za přítomnosti pověřeného pracovníka úřadu, ze kterého dotyčná úřední zásilka byla odeslána, otevírat zapečetěné zásilky a prozkoumat jejich obsah. Pověřeným pracovníkem úřadu byl úředník, kterého vedoucí úřadu *ad hoc* pověřil, aby byl jako pracovník dotčeného orgánu a zároveň nezúčastněná osoba přítomen otevření zásilky a posoudil její obsah a potvrdil legálnost postupu poštmistra.

Od roku 1822 platilo nařízení generálního ředitelství tabákové režie o zákazu kouření pro všechny úředníky. Přestože tato povinnost zní modernímu člověku jako nelogický oxymoron proti hospodářským zájmům státu, který měl dříve tabákový monopol a množství úřednictva by tedy mohlo přinášet státu značný zisk, navíc možná i, jak uvádí Doc. Šouša: „s výhledem kratší doby výplaty penzí vzhledem k dřívějšímu úmrtí kuřáků“. Vážnost státu, který představovali právě

¹¹⁷ ŠOUŠA, J., Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 203.

státní civilní úředníci, byla pro režim založený na tradici důležitější než majetkový prospěch.¹¹⁸

Výslovně bylo ale potvrzeno zrušení zákazu několika soukromých činností, které umožňovaly státním civilním úředníkům jistý přivýdělek. Povoleno bylo soukromě léčit¹¹⁹ (pro státní, okresní i další lékaře a veterináře) nebo soukromě vyučovat¹²⁰ a jako volnočasová aktivita bylo výslovně povoleno taktéž studium při zaměstnání.¹²¹

Pro výběr státních civilních úředníků sloužily tajné kvalifikační, tzn. srovnávací tabulky. Základem právní úpravy byl dekret dvorské kanceláře č. 52/1823 Sbírký zákonů politických. První část tabulky zahrnovala jméno, příjmení, místo a země narození, věk, osobní stav, charakter, plat a požitky, jazykové a jiné schopnosti, první a poslední místo služby, její povahu a délku dosavadní služby a informace o příp. příbuzenství vyplňoval uchazeč. Druhá část hodnotila schopnosti, použitelnost, morální a politický profil dotyčného úředníka a vyplňoval ji vedoucí úřadu, který rovněž připisoval do kvalifikačního protokolu tabulky dodatek, zda dosud sloužil úředník uspokojivě či nikoliv a zda je schopen vykonávat službu na místě, na něž se hlásí. Vedoucí musel takovou tabulku zakončit větou, že ji sepsal, čímž potvrzoval správnost uvedených údajů, za které ručil i vlastnoručně zapsaným datem a podpisem.¹²²

Dekret dvorské kanceláře, který byl vydán o čtyři roky déle ze dne 15. června 1827, zakazoval příbuzenství nejen mezi nadřízenými, ale též spolupracovníky a to do druhého stupně (bratranec, sestřenice).

Důsledkem disciplinárního řízení byla suspenzace z úřadu, jež znamenala dočasné pozastavení výkonu funkce. Státní zaměstnanec tak přišel o jeho práva i povinnosti, pokud měl například k dispozici služební byt, byl mu jeho provoz financován pouze do dvou třetin. Podrobnosti suspendování stanovilo nejprve

¹¹⁸ ŠOUŠA, J., Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 203.

¹¹⁹ Dekret dvorské kanceláře č. 125/1841 Sb. z. polit.

¹²⁰ Dekret dvorské studijní komise č. 37/1844 Sb. z. polit.

¹²¹ Výnos ministerstva veřejného vyučování č. 93/1848 Sb. z. polit.

¹²² Viz § 13 nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 ř. z.

Konkrétní tabulky lze nalézt např. v NA, Politická organizační komise 1849 – 1850, Inv. č. 50, Sign. II/2, č. j. 5923, 5392, 5398 ad., karton 12.

nařízení č. 50/1828 Sb. z. polit. a posléze nařízení č. 32/1860 ř. z., které stanovovalo, dobu suspenzace příjmu, kterou byl poslední den měsíce, v němž došlo k suspendování. Pokud státní zaměstnanec neměl dostatek prostředků, mohla mu být přiznána určitá část platu jako zvláštní příjem v době suspendování, zmíněným nařízením z roku 1860 byl tento nárok na příjem vymezen výší 1/3 platu a rozšířen na všechny suspendované zaměstnance bez ohledu na jejich sociální postavení, a to v rámci zachování rovnosti před zákonem. V případě, že byl dotyčný úředník zcela zproštěn obvinění, vznikal mu nárok na zpětné doplacení celého platu. Nevhodné chování vůči veřejnosti a stranám bylo též deliktem, projednávaným v rámci disciplinárního řízení. Státní zaměstnanci museli se stranami jednat vlídně, s vážností a s nápomocí. Hrubé zacházení s klienty mohly znamenat dokonce trestněprávní následky.

Jak je patrné z výše uvedeného, za dob vlády *Františka II.* docházelo k vydání mnoha předpisů, které upravovaly státní službu ve velmi podrobném rozsahu, formovalo se relativně v podrobnostech disciplinární právo a lze konstatovat, že podmínky výkonu služby a práva a povinnosti byly velmi detailně řešeny a v mnohých ohledech nastaveny velmi přísně, na druhou stranu byla tato sociální vrstva poměrně ekonomicky zabezpečena i zvýhodněna.

1.3.2 FERDINAND I. (1835-1848)

Roku 1835 zemřel císař *František I.* Zanechal po sobě mnoho dětí, nicméně nejstarší syn, *Ferdinand*, byl mentálně zaostalý. Kancléř *Metternich* se snažil o dodržení *primogenitury* a tak *Ferdinand* usedl na trůn, nicméně fakticky se chopila vlády státní konference, kde hrál *Metternich* hlavní úlohu.¹²³

Až do jara 1848 se bez otřesů udržel absolutismus, s na vrcholu mentálně postiženým monarchou, kdy říši reálně spravovali státní úředníci. Začátek revoluce postavil do popředí nejdříve *pojosefínské* byrokraty, kteří měli snahu zbrzdit její spád.¹²⁴

¹²³ STARÝ, M.: Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007, s. 91.

¹²⁴ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 412 - s. 413.

V monarchii platil zákaz neziskových volnočasových aktivit úřednictva, a to až do roku 1835. Zákonem č. 155/1835 Sb. z. polit. byla zavedena obecnější a abstraktnější konstrukce podmínek výkonu vedlejší činností státní civilní byrokracie. Byly zakázány ale i jiné činnosti, nejen výdělečné, prováděné za účelem dosažení zisku. Úředník byl omezován i na svých volnočasových aktivitách. Zakázány tak byly dokonce všechny činnosti, jež ovlivňovaly úřednickou schopnost pracovat (fyzicky a psychicky jej vyčerpávaly); poškozovaly dobré jméno úřadu (např. zákaz vystupovat na jevišti; nebo které braly úředníkovi čas, který měl správně věnovat službě. V případě činností, které ovlivňovaly jeho schopnost řádně vykonávat službu, či které poškozovaly dobré jméno úřadu, měl vedoucí příslušného úřadu dotyčného písemně vyzvat, aby se ve výzvě stanovené lhůtě buď vzdal úřadu, anebo dané aktivity. Proti takové výzvě se mohl úředník odvolat k nadřízenému služebnímu úřadu, ale pokud ten odvolání odmítl, úředník si musel jednostranným právním úkonem zvolit, kterému ze dvou řešení dává přednost. V posledním případě, a to v případě činností, které mu braly čas, který by měl věnovat výkonu služby, se řešilo jiným způsobem. Proti úředníkovi se postupovalo podle disciplinárního práva, bylo tedy zahájeno „kárné řízení“, a to pro zanedbávání jemu svěřených služebních povinností.¹²⁵

V roce 1844 byl vydán dekret dvorské kanceláře o významu a účincích úředníkům udělených titulů, hodností a charakteru určité služební kategorie.

Dvorský dekret z roku 1846 upravoval blíže institut podjatosti, o níž, pokud se úředník dozví je vyloučen z řízení.

Rovněž byla v této době právně upravena tzv. kasace, která znamenala propuštění ze služby a degradace, která spočívala ve snížení hodnosti státního civilního úředníka. S ohledem na to, že až do roku 1928 nebyl přijat správní řád, který by unifikoval podobu rozhodovacího procesu správních úřadů a orgánů, neplatily v disciplinárním řízení ani obecné zásady jako rovnost či nestrannost, nepodjatost a soudní přezkoumatelnost, jež se jinak uplatňovaly vůči občanům, při rozhodování úřadu „navenek“. Naopak komise měly *ex lege* při rozhodování přihlížet k stanovisku nadřízeného úřadu. Navíc disciplinární rozhodnutí byla oproti

¹²⁵ ŠOUŠA, J., Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 204.

jiným rozhodnutím týkajícím se služebního poměru vyloučena ze soudního přezkumu. Taková škoda byla dvorským dekretem č. 758/1806 Sb. z. soudních vyloučena z přezkoumání civilními soudy. Na základě konkretizujících výkladů normotvůrce i jurisprudence se nadto prosadil závěr, že 3. osoby (tj. veřejnost) se nemohou dovolávat náhrady ani jiným způsobem (např. správní cestou).

Na tomto místě bych ráda zmínila i tzv. *adjuty*, což byly státní příspěvky na živobytí pro praktikanty, kteří prozatím nepobírali plat. Adjuty fungovaly v rámci státní služby například u policejního ředitelství. Po vysokoškolském studiu a složení teoretických státních zkoušek byl absolvent přijat k policejnímu ředitelství (nebo jinému úřadu) jako konceptní praktikant. Ten nebyl ještě úředníkem v pravém smyslu slova a nepobíral plat, nýbrž pouze *adjutum*, které bylo velmi nízké a nepokrývalo bohužel všechny životní potřeby. Po splnění předepsané praxe se mohl stát *konceptním adjunktem*. Doba, po kterou začínající úředník působil jako konceptní adjunkt, byla zpravidla nejdelsí a nejtěžší. Konceptní adjunkti byli přetížení prací a na služební postup čekali po mnoho let. Špatné platové podmínky a nejisté naděje na povýšení nepochybně vedly některé úředníky k odkladu sňatků a zakládání rodiny, z matričních záznamů se dozvídáme, že například mnozí policejní úředníci se poprvé ženili až ve zralém věku (např. *Václav Dvořák* v 49 letech¹²⁶ a *Karl Zueber z Nordheimu* dokonce v 58 letech¹²⁷).

Nicméně být v 19. století obecně vyšším státním úředníkem znamenalo značnou osobní prestiž. Úředníci patřili ke střední až vyšší společenské třídě a vzhledem ke skutečnosti, že po odchodu z aktivní služby pobírali penzi, byli žádanými partiiemi k sňatku. Otázka námluv úředníků vdavekchtivými slečnami a jejich rodiči byla častým námětem dobové literatury, např. povídka *Týden v tichém domě* od Jana Nerudy.¹²⁸

Po odchodu ze státní služby pobírali úředníci penzi, jejíž výše závisela na počtu odsloužených let. Úředníci, kteří odsloužili 40 a více let dostávali penzi ve výši 100 % svého platu. Vzhledem k tehdejší střední délce života a úrovni

¹²⁶ Archiv hl. m. Prahy, fond Sbírká matrik, sign. KAR O6, 1890-1900, fol. 47.

¹²⁷ Archiv hl. m. Prahy, fond Sbírká matrik, sign. PMS O5, 1871-1892, fol. 51.

¹²⁸ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, Právněhistorické studie, 2020, s. 67-91.

zdravotnictví však většina úředníků hranice 40 let služby nedosáhla. Mnozí úředníci sami žádali ze zdravotních důvodů o penzionování, např. kvůli dlouhodobé nemoci.¹²⁹

Služební zásluhy byly, jak již bylo zmíněno dříve v textu, oceňovány čestnými tituly a vyznamenáními. Vyšší úředník jmenován vládním nebo dvorním radou. Za bezvadnou službu byly úředníkům udělovány jubilejní medaile, pokud odsloužili čtyřicet let, mohli být vyznamenáni *Čestnou medailí za čtyřicetileté věrné služby*. Někteří úředníci obdrželi *Zlatý záslužný kříž*, popř. *Zlatý záslužný kříž s korunou*. Vyššími formami vyznamenání byly řády. Například u policejních úředníků působících v Praze přicházelo v úvahu udělení tří tuzemských řádů - *Řádu Františka Josefa*, *Řádu železné koruny* a *Leopoldova řádu*. Na nejnižším stupni z nich byl rytířský kříž *Řádu Františka Josefa. S Řádem železné koruny III. třídy* a s *Leopoldovým řádem* bylo dokonce spojeno právo požádat o udělení rytířského titulu.¹³⁰ Někteří úředníci byli i nositeli zahraničních vyznamenání, nejčastěji saského *Albrechtova řádu* nebo ruského *Řádu sv. Stanislava*. Mezi další vyznamenání patřil papežský *Řád sv. Řehoře Velikého*, pruský *Řád koruny* nebo francouzský *Řád čestné legie*.¹³¹

Stát, resp. úřednictvo mělo v první polovině 19. století dokonce přesah do podoby kultury. Ve Vídni se stal největším zadavatelem staveb v předběžnovém období stát. Proto někteří autoři nazývají rakouský stavební styl tohoto období „*úřednický klasicismus*“. K těmto stavbám patří například vídeňská polytechnika, hlavní mincovní úřad, celnice, budova veterinářské vysoké školy, první rakouská spořitelna, Nová synagoga a Pichlova budova dolnorakouského sněmu.¹³²

¹²⁹ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, *Právněhistorické studie*, 2020, s. 67-91.

¹³⁰ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, *Právněhistorické studie*, 2020, s. 67-91.

¹³¹ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, *Právněhistorické studie*, 2020, s. 67-91.

¹³² VEBER, V. a kol.: *Dějiny Rakouska*. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 402.

1.4 STÁTNÍ SLUŽBA ZA DOB NEOBSOLUTISMU

1.4.1 FRANTIŠEK JOSEF I. (1848-1916)

Zlatá éra státního úřednictva nastala s panováním císaře *Františka Josefa I.* V této době, charakterizované rozsáhlou institucionalizací, jež si žádala nové administrativní a organizační síly, se úředník stal jejím symbolem a pilířem monarchie. Během revolučního roku 1848 došlo poprvé v dějinách habsburské monarchie ke zlomu v náhledu na způsob vládnutí. Rozdíl oproti západní Evropě však zde byl zásadní. Většina obyvatel habsburské monarchie byla i v polovině 19. století monarchisticky smýšlející. V reformování společnosti předběhl měšťana již dávno státní úředník. V Rakousku „osvobozoval“ společnost osvícený byrokrat a měšťan se tomu ochotně podvolil. Rakouská podoba liberalismu byla průsečíkem názorů osvícené josefínské byrokracie, šlechtického opozičnictví a měšťanského volnomyšlenkářství a také povolnosti císaře a jeho okolí.¹³³

Revoluce roku 1848 vypukla v Čechách v březnu a v červnu prakticky skončila. Pražští radikální demokraté v březnu svolali schůzi ve Svatováclavských lázních. Zde účastníci schválili první pražskou petici, požadující obnovení jednoty zemí české koruny, obecní samosprávu, jazykovou rovnoprávnost, volební právo, ústnost a veřejnost soudního řízení, svobodu tisku a jiné. *Karel Havlíček Borovský* napsal týden po tomto shromáždění: „*Včera jsme byli ještě děcka pod neobmezenou ochranou policie, cenzury a našich magistrátů, dneska jsme svobodní mužové*“.¹³⁴

1.4.1.1 STÁTNÍ SLUŽBA A JAZYK

Na tomto místě se budu krátce věnovat jazykovému právu, které v souvislosti s národními požadavky samozřejmě doznalo velkých změn. Úsilí o uznání češtiny jako úředního jazyka, užívaného povinně státními úřady v Čechách patřilo již samým začátkem vývoje moderního rakouského státu po roce 1848 k hlavnímu bodu české politiky. Jednalo se pochopitelně o reakci na germanizační snahy dřívějšího režimu, které v duchu státního utilitarismu, kdy je správné to, co prospívá státu, zavedly němčinu jakožto jednotný státní jazyk nejenom v rámci státní služby a státní správy, ale též na vysokých školách. Jazykové požadavky

¹³³ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 412 – s. 413.

¹³⁴ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 223.

se samozřejmě v této době tedy staly součástí národnostních požadavků a poté i státoprávními cíli. Český národ již nemohl být dále považován za neplnoprávnou národnostní skupinu, jejíž kulturní projev stojí na periferii Rakouska a jejíž jazyk míří k jistému zániku a existuje toliko jako řeč nejnižších společenských vrstev, jako byli sluhové a dělníci. Vzdělaná vrstva, jíž byli i státní úředníci hovořila zejména německy a prostřednictvím němčiny byly zprostředkovány i vlivy francouzské a anglické kultury, včetně kultury politické. Nešlo tedy pouze o to, zda bude běžný český obyvatel rozumět úřednictvu ve státních úřadech či soudech, ti totiž i v dřívější době museli znát „obvyklý“ jazyk v zemi, jak se úředně nazývala čeština, a byli povinni vyřizovat podání v češtině. Šlo zejména o to, aby v rámci země i úřady mezi sebou, dokonce i úředníci či soudci v úřední komunikaci a vůči Vídní museli užívat i jazyk český. Jednalo se tedy o zavedení rovnoprávnosti mezi českým a německým jazykem. Od tohoto na první pohled jednoduchého požadavku se ale odvíjelo mnoho praktických důsledků, jakými byla například dvojjazyčnost nejen v civilní státní službě, ale též v rámci tehdejších „bezpečnostních sborů“, tedy policii, četnictvu, i v armádě.¹³⁵

Dále se tento požadavek odrazil ve vzdělávání úřednictva, tj. šlo o obnovení českého jazyka ve vyšších školách a v rámci univerzit. Jednalo se o složitou dobu národnostních sporů, které se neustále zostřovaly a stávaly se čím dál víc intenzivnějšími. Tyto požadavky byly uznány, což se roku 1848 odrazilo ve vydání kabinetního listu císaře ze dne 23. března, jenž přiznal právo užívat češtinu, jakožto rovnoprávný jazyk s německým a dále dne 8. dubna byla explicitně připuštěna jazyková rovnoprávnost ve všech odvětvích státní správy a veřejného vyučování. Od této doby se k výkonu státní služby vyžadovala znalost jak němčiny, tak i češtiny. Až do roku 1851 byl český jazyk vedle jazyka německého taktéž takzvanou vnitřní úřední řečí, tedy ve styku mezi úřady navzájem.¹³⁶

První rakouská ústava ze dne 26. dubna 1848, která nikdy nenabyla platnosti, stanovila, že se všem národním skupinám zaručuje nedotknutelnost jejich národnosti a jazyka. V návrhu kroměřížské ústavy byla stanovena rovnost všech národů. Stát měl ručit za dodržování stejných práv všech jazyků obvyklých ve škole, úřadě a veřejném životě. Tato kroměřížská ústava byla neobyčejným

¹³⁵ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 254.

¹³⁶ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 254.

dokumentem, zahrnujícím revoluční koncepci rakouských liberálů. Březnová ústava ze 4. března byla v této věci stručnější, zahrnovala jen rovnost národů, nikoliv rovnost jazykovou a zakotvovala tak jako úřední jazyk pouze němčinu, a to jako důsledek centralizační politiky vídeňské vlády. I přesto však byly říšské zákony oficiálně zpočátku vydávány v deseti jazycích.

1.4.1.2 DALŠÍ ZMĚNY VE STÁTNÍ SLUŽBĚ PO ROCE 1848

Nyní se od jazykového práva přesunu ke změnám v rámci správních úřadů, potažmo jejich soustavy. V letech 1848-1850 došlo k zásadním změnám v organizaci veřejné správy. Tyto změny velmi ovlivnily podobu úřednického práva. Místo normativních aktů, které se vztahovaly jen na v nich výslovně vymezené skupiny osob, se postupně rozšířily na administrativu obecně.

V roce 1848 došly plného naplnění snahy o odstranění kolegiálního způsobu úředního rozhodování vytvořením moderních monokraticky řízených ministerstev. Císař zároveň zřídil kolegiální ministerské rady. Kolektivní jednání ministrů ve vládě mělo zajistit výkonu státní správy jednotnou politickou linii.¹³⁷

Vzorem císařským úředníkům byla organizace západoevropských konstitučních monarchií. Ministři byli jmenováni panovníkem, odpovědni byli i říšskému zastupitelstvu a říšské radě. V čele stál státní kancléř.¹³⁸

Po roce 1848 s novými podmínkami a systémem organizace státu, který se dotvářel do konce 60. let, se reorganizovala a posílila státní správa, jak již bylo naznačeno výše, a docházelo k výrazným přesunům úřednictva. Prosadil se moderní způsob státní správy, kterou v centru představovala odborná ministerstva a na nižší úrovni politické úřady pravomocné pro vymezené území – zem, kraj, okres.¹³⁹ Bylo zřízeno ministerstvo vnitra (nahradilo spojenou česko-rakouskou dvorskou

¹³⁷ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: Česká právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 246.

¹³⁸ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: Česká právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 246.

¹³⁹ VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický 92, č. 3, 1994, s. 460.

kancelář), ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo financí (z dvorské komory) a ministerstvo války. Ostatní ministerstva se konstituovala později.¹⁴⁰

Roku 1849 převzal úřad *Alexandr Bach*. V nástupním oběžníku ukládal přímo svým úředníkům, aby se seznámili s literou i duchem ústavy a aby ve stejném smyslu působili na veřejnost. 50. léta 19. století označujeme pojmem bachovský absolutismus. Vláda zavedla tuhý centralizovaný režim, pronásledující každé demokratické a národní hnutí. V západní části monarchie vláda položila základy dvojkolejné státní správy.¹⁴¹

V padesátých letech státní byrokracie, která byla považována především aristokracií vedle rolnictva za druhého skutečného vítěze revoluce, ovládla mnohé sféry společenského života.¹⁴² Léta *neoabsolutismu* od okamžiku převzetí úřadu Alexanderem Bachem až do roku 1859 je možno označit jako dobu „továrny na zákony“. Bylo vydáváno mnoho provizorních norem úřednického práva a tyto normy byly velmi často novelizovány. O jednotlivých normách je pojednáno níže. Působí zdánlivě dílčím dojmem, ale, jak je patrné, řešily velmi často důležitou problematiku, která posouvala vývoj dále.

Roku 1850 byl vydán patent, jenž upravoval disciplinární právo úředníků.

Téhož roku byl zaveden *Řád Františka Josefa III. třídy* (vyšší třídy mohli obdržet jen vojáci, toto jednotné vyznamenání vyjadřovalo opět několikrát zmíněnou vnější militarizaci civilní byrokracie), dále Zlatý záslužný kříž s korunou a stříbrný záslužný kříž.

Na tomto místě jen stručně shrnu jazykovou otázku, kdy navážu na předchozí pojednání o národnostních požadavcích, na které v době bachovského absolutismu samozřejmě nebyl zcela brán ohled. Již od prosince 1852 začal vycházet říšský zákoník v původním znění pouze německy. Bachovský režim

¹⁴⁰ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 246.

¹⁴¹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 226.

¹⁴² VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 414.

zavedl téhož roku například u soudů zvláštní řeč vnější, a to pro styk s „účastníky“ a řeč vnitřní pro úřadování vnitřní, které bylo vedeno pouze v němčině.¹⁴³

Nyní si dovolím malý exkurz s kulturním přesahem. V letech 1850-1851 *Karel Havlíček Borovský* ve svém příspěvku *Co jest byrokratie?* Píše: „*od roku 1848 jest naše vrchnost byrokratie a její jsme poddaní se šlechtou, bývalou naší vrchností*“. Další jeho citace se nese ve smyslu „*ani vrabec nemůže spadnouti ze střechy, aby se o tom k ministerstvu zpráva nepodala*“. Lze si velmi snadno představit ducha této doby. V letech 1851-1860 byly vydány patenty, jež se dotýkaly všech stránek společenského života. Nastala persekuce všeho revolučního, potlačení revolučních složek mladé buržoazie.

Zákon č. 81/1853 ř. z., o vnitřním uspořádání a činnosti úřadů ve spojení s úřední instrukcí č. 52/1855 ř. z. (Nařízení vydaná od ministerií záležitostí vnitřních a práv č. 52/1855 ř. z.) stanovily základní prvky úřednického práva. Tyto reformy se snažily systémově přetransformovat státní úředníky v pilíř režimu, a to v reakci na revoluční události. Za doby josefinismu i poté bylo úřednictvo spíše opozičně a proreformně laděné. Po formální stránce se tento vývoj projevoval militarizací úřednictva a vzorem byla úprava pro vojsko. Pilířem režimu se tedy stal úřední aparát s policií a armádou. Co se týče platových otázek, normotvůrce si uvědomoval význam pozitivní materiální motivace, a tak byla tato otázka patřičně řešena. Co se týče kvalifikace, v návaznosti na zmiňované *Thunovy reformy* byly dotvořeny teoretické a praktické státní zkoušky.

¹⁴³ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 255.

1.5 STÁTNÍ SLUŽBA PŘI NÁSTUPU KONSTITUČNÍ MONARCHIE A V POČÁTCÍCH LIBERALISMU

Absolutistický režim nepřežil porážku na severoitalské *bojišti u Solferina*, stalo se tak červnem 1859. Hlavní protagonisté nového absolutismu, krom císaře, museli z vysoké politiky odejít. Ministra vnitra *Alexandera Bacha*, aristokrata *Lva Leopolda Thuna* a další nahradili noví, přicházející z okruhů nejvyšší říšské aristokracie a také loajální němečtí liberálové.

Pro státní službu období po roce 1860 znamenalo kodifikaci úřednického práva.

František Josef I. se císařským manifestem, který uvozoval tzv. *Říjnový diplom* z roku 1860, slavnostně zřekl absolutismu, proklamoval tak ochotu obnovit ústavní režim, nicméně jednotlivé národní společnosti s jejich liberálními a konzervativními vůdci neuznal za své partnery při přetváření politického systému monarchie.¹⁴⁴ Jeho vydání tak reálnou přeměnu přineslo pouze v uherské části říše. V západní části monarchie v tuto chvíli zůstalo pouze u proklamace, která byla naplněna až v následujícím roce vydáním komplexu předpisů, které jsou známy jako únorová čili *Schmerlingova ústava*, o níž je pojednáno dále.

Co se týče institucionálních změn, roku 1860 vzniklo sloučením ministerstva vnitra, justice a vyučování a kultu silné státní ministerstvo. Jeho představitel se fakticky dostal do pozice ministerského předsedy.¹⁴⁵

Roku 1861 byla vydána únorová, oktrojovaná – *Schmerlingova ústava*. Tato centralistická ústava byla přijata poté, co se zvedl odpor proti Říjnovému diplomu, který předjímal federalistické uspořádání říše. Dále k jejímu přijetí vedl kritický stav státních financí a válečné neúspěchy, když císař ustoupil tlaku reformně naladěných vrstev společnosti, které se chtěly spolupodílet na řízení státních záležitostí.¹⁴⁶

¹⁴⁴ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska, Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 418, 434.

¹⁴⁵ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 247.

¹⁴⁶ Historie parlamentarismu a české ústavnosti, psp.cz [online] [cit. 2021-02-20] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>.

Vyhlášením ústavy došlo fakticky ke změně systému na konstituční monarchii. Vytýkán jí byl především paragraf 13, podle kterého mohla vláda v případě nutnosti vydat zákon bez součinnosti poslanců, jakož i bez jejich dodatečného souhlasu. *Schmerlingova ústava* koncipovala nejvyšší dvoukomorovou říšskou radu, coby základní orgán zákonodárný a dále jednotlivé zemské sněmy. Říšská rada byla tvořena panskou a poslaneckou sněmovnou. Členové panské sněmovny obsazovali svá místa dědičně nebo byli jmenováni císařem. Poslanecká sněmovna byla obesílána zemskými sněmy. Čeští poslanci jednání říšské rady opustili v roce 1863 poté, co začali zjišťovat, že zde neprosadí své požadavky na federalizaci říše (politika tzv. *pasivní rezistence*).

Na základě únorové ústavy byly svolány rovněž zemské sněmy, jak je uvedeno výše. Česká politika soustředila svou pozornost především na český sněm zasedající v Praze. Poslanci obsadili svá místa poprvé na základě voleb. Volby probíhaly ve třech kuriích zohledňujících majetnost voličů.¹⁴⁷

Ústava platila do roku 1865, kdy byla její platnost pozastavena (tzv. *sistace* ústavy) císařem na žádost předsedy vlády *Richarda Belcrediho*, který vystřídal ve funkci právě *Schmerlinga*.

V roce 1867 nastaly zásadní ústavní změny, vyvolané pádem *neoabsolutismu* a rakousko-uherským vyrovnáním. *Prosincová ústava* obsahovala důsledné oddělení všech tří sfér moci a byla jedním z řady dokumentů ústavního charakteru, které po revolučním roce 1848 znamenaly cestu tehdejší rakousko-uherské monarchie ke konstituční monarchii. Panovník zůstal nedotknutelným a nikomu neodpovědným, byl nositelem státní moci, jejím svorníkem i konečnou instancí.¹⁴⁸ Státní základní zákon o výkonu vládní a výkonné moci především deklaruje pozici císaře jako „posvátného, nedotknutelného a nikomu neodpovědného“.¹⁴⁹ *Prosincová ústava* je historicky spojována především se vznikem dualistního rakousko-uherského soustátí jako federace velmi decentralizovaného typu. *Prosincová ústava* nebyla jednolitým dokumentem, ale představovala z hlediska formálního vydání celé řady zákonů. Určité omezení

¹⁴⁷ Historie parlamentarismu a české ústavnosti, psp.cz [online] [cit. 2021-02-20]

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>.

¹⁴⁸ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska, Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 418, 435.

¹⁴⁹ KLÍMA, K.: *Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě*, Právník 12/2017, s. 1060-1071.

moci panovníka bylo spojeno se zavedením kabinetní formy vlády, bikamerálního modelu parlamentarismu, poslanecké imunity a nezávislosti soudcovské. Prosincová ústava platila až do zániku monarchie a nepochybně se v některých svých konstrukčních rysech projevila i v textu Ústavy Republiky Československé z roku 1920.¹⁵⁰

Ústavní změny, formulované v prosincové ústavě, se promítly do státní správy. Právním základem se stal článek 3 státního základního zákona o moci vládní a výkonné z 21. prosince 1867. Dle něho císař vykonává vládní moc prostřednictvím odpovědných ministrů a jim podřízených úředníků a zřízenců. V čele politické správy v královstvích a zemích stanuli zemští šéfové. V Čechách a na Moravě jím byl místodržitel, ve Slezsku zemský prezident.¹⁵¹

Ministři měli odpovídat za ústavnost a zákonnost vládních aktů, které náležejí do sféry jejich úřední působnosti. Vyhlášený zákon podepisoval císař i příslušný ministr. Státní úřady byly oprávněny na základě zákonů vydávat nařízení a příkazy i vynucovat zachování těchto norem. Všechny osoby ve státní službě jsou ve své úřední kompetenci odpovědné za dodržování státních základních zákonů, přičemž tuto odpovědnost měly řešit ty orgány výkonné moci, jejichž disciplinární moci podléhají příslušné osoby ve státní službě, což ale nevyklučovalo občanskoprávní odpovědnost těchto osob podle zvláštních zákonů. Všechny osoby ve státní službě měly pak ve služební přísaze odpřisáhnout neporušitelné zachování státních základních zákonů.¹⁵²

*Prosincová ústava z pohledu práva jazykového obsahovala ve svém článku 19 zásadu národnostní rovnoprávnosti, kdy znovu umožňovala uplatnit české požadavky jazykové.*¹⁵³

Rovněž po roce 1867 již nebylo jakožto požadavek přijetí do státní služby zakotveno katolické vyznání, jakožto státní ideologie.

¹⁵⁰ KLÍMA, K.: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě, Právník 12/2017, s. 1060-1071.

¹⁵¹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 260.

¹⁵² KLÍMA, K.: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě, Právník 12/2017, s. 1060-1071.

¹⁵³ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 255.

Nastával postupný rozmach obchodu a podnikání. Objevilo se sociální zákonodárství, jako například právní úprava pracovní doby nebo nemocenského pojištění.¹⁵⁴ Hnutí čtvrtého stavu, dělnictva, tak přimělo monarchii, aby po německém vzoru vstoupila v podobě úředníka do vztahů mezi svobodnými občany na trhu práce a široce pojaté sociální zákonodárství tak odstranilo nejvýraznější excesy v práci a životě nejnižších vrstev. Sociální politika se stala od té doby součástí politiky státní.¹⁵⁵

Sociální zákonodárství se dále rozvíjelo koncem 19. století. Byly vydávány předpisy pro případ mimořádných událostí, které znemožňují konat službu. Dovolena byla poskytována na zotavenou, na vyléčení, kvůli sňatku i z jiných osobních důvodů. Úředník měl nárok na takzvaný „odpočivný plat“, tj. na penzi. Byla zavedena i tzv. vdovská penze či například zaopatření neplnoletých dětí. V případě úmrtí obou rodičů měli sirotci nárok na tzv. souhrnnou sirotčí penzi.¹⁵⁶

Právní subjekt v této době je již svobodný občan, nikoliv poddaný státu, občan je mu rovný. Politickou moc nyní vykonávají orgány ústavně odpovědné, případně samosprávné. Je možno již hovořit o právním státu s formálními zárukami dodržování právního řádu, kdy by měl být občan chráněn proti porušování práva ze strany státních orgánů. V této době vznikl Nejvyšší správní soud. V praxi však tyto formální záruky nebyly vždy naplňovány, žaloby proti státním orgánům byly nákladné a běžnému občanu téměř nedostupné.¹⁵⁷ Z tohoto důvodu od této doby začala do úřednického práva zasahovat i judikatura jak Nejvyššího správního soudu, tak i soudu ústavního.

Není příliš překvapivým jevem, že úředníci velmi často pocházeli z úřednických rodin. V průběhu druhé poloviny však velmi výrazně narůstal počet úředníků, které pocházeli z řemeslnicko-živnostenských poměrů. Například v prostředí pražského policejního ředitelství to bylo v roce 1851 7 úředníků, roku 1871 již 20 a roku 1891 již 26. Také narůstal počet úředníků, kteří pocházeli ze selských rodin. Tato skutečnost, společně s narůstajícím počtem úředníků z vesnického prostředí je s největší pravděpodobností odrazem emancipace

¹⁵⁴ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 181.

¹⁵⁵ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska. Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 440.

¹⁵⁶ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: České právní dějiny, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 475.

¹⁵⁷ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 182.

venkova a posílení vlivu střední třídy po zrušení poddanství a roboty v roce 1848. Ohledně sociálního původu úředníků však nejsou příliš konkrétní matriční zápisy, z nichž by bylo známo povolání otce, je uvedeno pouze jeho postavení, například měšťan, domkař a podobně. Až na výjimky – například při nemanželském původu úředníka – tito nepocházeli z nejhudších vrstev společnosti, což je samozřejmě důsledkem požadavku na jistou úroveň vzdělání, které bylo v té době poměrně nákladné. Je však možno hodnotit, že naprostá většina úředníků se narodila z řádného manželství jejich rodičů, úředníci nemanželského původu byli velkou raritou, ale postupně jejich počet také narůstal. Tato tendence mohla být způsobena sociálními a ekonomickými proměnami, které byly naznačeny výše a jimiž v průběhu 19. století společnost procházela. Mnozí lidé z venkova odcházeli do měst za účelem výkonu povolání, a tím pádem se měnil i jejich životní styl.¹⁵⁸

1.5.1 PLATOVÉ OTÁZKY

Období mezi roky 1873-1896 označujeme jako období velké deprese, které se vyznačovalo vleklými hospodářskými problémy a stagnací ekonomického růstu. Na počátku tohoto období byl vydán zásadní právní předpis, který znamenal posun v úpravě statusu státního úředníka.

Svou špatnou finanční situaci se nižší úředníci rozhodli řešit sdružováním, které vyvrcholilo memorandem z 8. ledna 1872, kdy žádali zlepšení své situace. Roku 1873 stanovil zákon č. 47/1873 ř. z.¹⁵⁹ základní platové schéma, pro jedenáct platových tříd, v němž byl každé hodnostní třídě přidělen tabulkový plat. Postup do vyšší třídy byl automatický a proběhl vždy po čtyřech či pěti letech odsloužených v konkrétní třídě. Vládnoucí režim obávající se o vnitřní stabilitu po rakousko-uherském vypořádání ustoupil a upravil senioritu v rámci sedmi nižších platových tříd. Vyšší úředníci ve čtyřech nejvyšších platových třídách pobírali plat ve fixní výši. Do těchto vyšších tříd s fixním platem se však řadový civilní úředník běžným postupem za Rakouska-Uherska propracovat nemohl. Nižší

¹⁵⁸ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, *Právněhistorické studie*, 2020, s. 67-91.

¹⁵⁹ Tento dokument bývá s ohledem na svůj zásadní význam také občas označován jako Magna Charta státních úředníků.

úřednictvo novou úpravou bylo uspokojeno jen zčásti a dočasně.¹⁶⁰ Ti úředníci, kteří se teprve připravovali pro výkon služby, sloužili většinou zdarma.¹⁶¹

Zákonem došlo k zavedení seniority na našem území. Senioritou zákon nahradil tzv. povyšování z milosti.¹⁶² Jednalo se o vyvrcholení josefinské tradice, kdy poprvé došlo k právní úpravě platu byrokracie s cílem zajistit si její loajalitu, nestrannost, efektivnost a neúplatnost.¹⁶³

Pro první čtyři třídy byla jednotná výše platu, ostatní třídy měly každá 3 stupně. Počet hodnostních tříd byl snížen na jedenáct. Kvalifikace a vzdělání podmiňovaly zařazení do třídy i další postup. Pro nejvyšší úřady bylo třeba vysokoškolské vzdělání, středoškolské potřebovala většina úředníků středních hodnostních tříd. Postup v rámci hodnostních tříd nebyl ovšem zákonem ošetřen a byl víceméně odvislý především na subjektivním názoru nadřízeného.¹⁶⁴ Velký rozdíl byl mezi elitními úředníky (velká rozhodující pravomoc) a řadovými. Úředníci ve čtvrté až první třídě nepocházeli ze státní správy v korunních zemích, ale byli tituláři celoříšských úřadů. Ministerský předseda byl v první třídě, ministři a místodržitelé v druhé. Největší počet úřednictva spadal do desáté a jedenácté třídy.¹⁶⁵ V dalších letech vláda opětovně ustoupila tlaku úřednictva a od roku 1907 počala prosazovat novou právní úpravu téměř automatického postupu do platu vyšší platové třídy.¹⁶⁶

Následně byl přijat nový platový zákon č. 172/1898 ř. z., jenž upravoval výši platů a dalších příjmů úřednictva po zavedení korunové měny a současně platy zvyšoval s ohledem na daňovou reformu a na inflaci.

¹⁶⁰ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 864.

¹⁶¹ VESELÁ, M.: Státní služba, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 41-42.

¹⁶² ŠOUŠA, J. Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích. Dizertační práce. Praha: PF UK, 2011, s. 265 an.

¹⁶³ Plat v předjosefinském období se začínal prosazovat u císařem nově ustavených institucí jako způsob odměnění loajálních úředníků jmenovaných císařem. Srov. MALÝ, K.; ŠOUŠA, J.; KUČEROVÁ, K. Deklaratoria a Novelty Obnoveného zřízení zemského. In: Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918. Praha: Karolinum, 2006, s. 839–840.

¹⁶⁴ VYSKOČIL, A.: C. k. úředník ve zlatém věku jistoty, Praha 2009, s. 57, s. 102.

¹⁶⁵ VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., in: Český časopis historický 92, č. 3, 1994, s. 467.

¹⁶⁶ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 864.

Pozdější zákon č. 34/1907 ř. z., významně novelizoval předchozí platové zákony. V podstatě rozlišil namísto dosavadní kategorizace do dvou sociálních celků podle vzdělání úřednictvo na tři skupiny – subalterní, střední a nejvyšší a zajišťoval, aby úředník nejen zastával jistou pozici, ale v rámci kvalifikační množiny, do níž byl zařazen, rovněž postupoval v tzv. *minimálním kariérním žebříčku*. Znamená to, že zaměstnanec podle toho, do které skupiny byl dle svého vzdělání při přijetí zařazen, mohl legitimně očekávat jistý standard kariérního růstu. To samozřejmě nevyklučovalo, aby při zvláštních schopnostech, pílí, známostem či prosté souhře náhod apod. nemohl v individuálním případě limity překročit, dále postoupit a dosáhnout tak vyšších postů. Samozřejmě, že schopní úředníci to dokázali.¹⁶⁷

1.5.2 STÁTNÍ SLUŽBA A JAZYK

Počet státních úředníků stoupal již od dob vlády *Marie Terezie a Josefa II.* Druhá polovina 19. století zaznamenala však velký nárůst jejich stavů. Na přelomu 80. a 90. let 19. století, v souvislosti s obecným nárůstem potřeby komunikace občanské společnosti, samosprávy, spolků či firem se státními úřady však nastal zlom v nábore nových státních úředníků. S početným růstem úřednického stavu úzce souvisela jeho emancipace.¹⁶⁸

Ještě roku 1884 byla velmi patrná nadvláda němčiny v rakouském státě, kdy tohoto roku například ministerstvo obchodu ve státní železniční správě zavedlo jako vnitřní úřední jazyk němčinu.¹⁶⁹ V souvislosti s emancipací národů a nacionalismem v osmdesátých a devadesátých letech 19. století byla vydána tzv. *Badeniho jazyková nařízení* (duben 1897), která byla pokusem o řešení vleklých jazykových problémů a zrovnoprávnila češtinu s němčinou, i ve vnitřní správě, nejen vnější (1880), tedy zavedla dvojjazyčnost úřednictva. Do čtyř let měli němečtí úředníci v Čechách a na Moravě povinnost prokázat dokonalou znalost obou zemských jazyků. Za tento „atentát na němectví“ hrabě *Badeni* přišel o kariéru, neboť ho císař musel odvolat, aby uklidnil povstaloú Vídeň.¹⁷⁰ Tato

¹⁶⁷ ŠOUŠA, J.: Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, disertační práce, s. 282

¹⁶⁸ MACKOVÁ, M.: Úřednictvo venkovských okresů v Čechách (1850-1914). Se zřetelem k okresům východních Čech, Vlastivědný sborník Ústí nad Orlicí, Supplementum 4, 2001, s. 125.

¹⁶⁹ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 256.

¹⁷⁰ VEBER, V. a kol.: Dějiny Rakouska, Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 438.

nařízení totiž vyvolala přímo zavilý odpor německých stran a již v roce 1898, tedy o rok později, byla zrušena takzvanými *Gautschovými nařízeními*. Tato nařízení byla následně též o rok později, roku 1899 zrušena takzvanými *Claryho nařízeními*, kterými se vrátil dřívější stav užívání češtiny a zejména němčiny před vydáním nařízeních *Badeniho*.¹⁷¹

Co se týče požadavků německé strany v Čechách, tyto obsahoval takzvaný Svatodušní program německých stran z 20. května 1899. Žádal úpravu jazykových otázek tak, aby byla němčina všeobecným zprostředkovacím jazykem, jazykem říšské rady, ministerstev i ostatních ústředních úřadů. Obdobné požadavky platily i pro úřady vojenské, poštovní, telegrafní službu, železnici i finance. Češtinu připouštěli pouze jako vnější jazyk v případě českých podání v Čechách. Dvojjazyčnost úřadování pouze v některých smíšených českých krajích. Pro zkoušky státních úředníků požadovaly pouze němčinu.¹⁷²

Oproti tomu požadavky české strany byly rozdrobeny v rámci programů konkrétních politických stran. V té době vedoucí strana mladočechů požadovala dvojjazyčnost státních úředníků při vnějším úřadování. Od roku 1896 v takzvaném Pacákově návrhu národnostního zákona se objevil požadavek na vnitřní dvojjazyčné úřadování i u třetích instancí, i když se nachází ve Vídni. Staročesi měli tyto požadavky zakotveny v rámci *Fundamentálních článků*. Další české strany, tj. strana státoprávní, radikálně-pokroková, národně-sociální a agrární požadovaly jazykovou rovnoprávnost. Realistická strana požaduje dvojjazyčnost ve státní správě a sociálně demokratická strana rakouská měla stručná stanoviska z let 1899 a 1901, v nichž vystupuje jednoznačně proti nadvládě jednoho státního jazyka a úpravu zprostředkovací řeči nechává na parlamentu. Jak je seznatelné z výše uvedeného, vznikla situace, která vyvolávala stálou národnostní krizi. Ačkoliv nebyl německý jazyk nikdy právně prohlášen za státní, byla němčina obvyklou jednacím řečí ve sněmovnách říšské rady, vnitřní úřední řečí ústředních úřadů, služební i velitelskou řečí armády i železniční správy. Jazykové požadavky české strany však stála v cestě dynastie i byrokracie. Tyto problémy se pak staly

¹⁷¹ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 257.

¹⁷² MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 257.

jedním s určujících bodů vývoje nejen v 1. světové válce, ale i v době meziválečné.¹⁷³

Co se týče národnosti státních úředníků v průběhu druhé poloviny 19. století, v současné době ji lze poměrně složitě zjistit, neboť mnozí úředníci s českými jmény byli poněmčeni a k české národnosti se nehlásili, dokonce mnohdy ani neovládali češtinu.¹⁷⁴

1.6 STÁTNÍ SLUŽBA V LETECH 1914-1938

1.6.1 1914-1917

Základní právní předpis předmnichovského Československa byla tzv. *služební pragmatika*, která byla recipována, tedy převzata z práva rakouského. Byla provedena **zákonem č. 15 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních zřízenců z 25. ledna 1914.**¹⁷⁵

Zákon obsahuje 188 paragrafů. Přípravou *služební pragmatiky* bylo pověřeno ministerstvo vnitra. K přijetí *služební pragmatiky* došlo v době, kdy rakouské elity předpokládaly brzkou vnitropolitickou nebo mezinárodní konfrontaci a bylo v jejich zájmu získat či posílit loajalitu úřednictva.¹⁷⁶ Tehdejší ministr vnitra *Karl Heinold*, celým jménem *Karl Freiherr (svobodný pán) von Heinold-Udyski*¹⁷⁷, který pocházel z Itálie, a ve svých pamětech hovořil o tom, že přijetí služební pragmatiky odráží úspěšné boje o zvýšení mezd v soukromém

¹⁷³ MALÝ, K.: České právo v minulosti, Orac, 1995, s. 258-259.

¹⁷⁴ ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, Právněhistorické studie, 2020, s. 67-91.

¹⁷⁵ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 503.

¹⁷⁶ PROKŠ, P. Politikové a vznik republiky 1914–1918. Praha: Prospektrum, 1998, s. 14.
OGRIS, W. Der Beamte in der Habsburger Monarchie. In: OLECHOWSKI, T. (ed.). Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003. Wien: Böhlau, 2003, s. 74.

¹⁷⁷ Stal se c. k. tajným radou (1908), po odchodu z ministerstva vnitra byl jmenován doživotním členem rakouské panské sněmovny (1915). Za zásluhy byl nositelem Řádu Františka Josefa (1899), Řádu železné koruny (1912) a velkokříže Leopoldova řádu (1914), několik vyznamenání získal také od zahraničních panovníků.

sektoru, kdy vláda se snažila udržet pokoj a pořádek mezi úřednictvem a shodu nižších a vyšších úředníků.¹⁷⁸

Služební pragmatika ve schváleném znění podstatně překročila očekávání nižšího úřednictva i jeho soudobé požadavky. I tak je ovšem nutno zdůraznit, že například samotná výše platu byla velmi nízká a efektivitu úřednictva podporovaly různé příplatky a úkolové odměny.¹⁷⁹ O postupu a platových otázkách, které se váží ke *služební pragmatice*, bude ještě pojednáno dále.

Pojem pragmatika, znamenající věcnost, nezaujatost, zaměřenost na efektivní, racionální řešení problému, občas bez ohledu na další okolnosti s problémem související, měl v rakouské monarchii a jejím právním řádu dlouhou tradici a nebyl vyhrazen pouze pro určení právního postavení úředních osob.¹⁸⁰

Zákon zpočátku neplatil na Slovensku a Podkarpatské Rusi, jež byly do vzniku Československa součástí Uherského království.¹⁸¹

Za první republiky spadal služební poměr do kariérního systému. Kariérní systém spočívá v zákonné, zpravidla veřejnoprávní úpravě služebního poměru. Základními znaky jsou právně garantovaný trvalý a zásadně nezrušitelný služební poměr, tj. definitivita a služební a platový postup. Veřejnoprávní poměr ke státu byl založen jmenováním. V klasické prvorepublikové podobě (která je obdobná nyní ve Francii, Spolkové republice Německo i jinde dosud, byť pro omezenou kategorii úředníků), zahrnuje tzv. definitivitu, tj. zásadní nevypověditelnost služebního poměru ze strany zaměstnavatele (výjimkou je krajní případ – uložení nejvyšší disciplinární sankce propuštění ze služby). Výhodou tohoto systému je profesionální, loajální a zkušený aparát a oddělení politických funkcí od profesionálních. Dále je řízení lidských zdrojů založené na objektivních

¹⁷⁸ MEGNER, K. Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k.k. Beamtentums. 2. Auflage. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986, s. 141, dále též OGRIS, W. Der Beamte in der Habsburger Monarchie, s. 74.

¹⁷⁹ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 864.

¹⁸⁰ Známa je tzv. „*pragmatická sankce*“, neboli zákon o nástupnictví v habsburské monarchii vydaný 19. 4. 1713 císařem Karlem VI. *Pragmatická sankce* byla základem zákonodárství v habsburské monarchii až do roku 1918. O *Pragmatické sankci* je pojednáno v části, týkající se *Marie Terezie*.

¹⁸¹ BRÁZDA, J.: Několik úvah o služebním zákoně, Právník 11/2007, s. 1231-1235.

kritériích a postupech, které chrání před politizací. Nevýhodou může být přílišný formalismus, kastovnictví, tzv. „skleróza“ byrokracie a přílišné rovnostářství.¹⁸²

Ústavní listina stanovila pro státní zaměstnance, aby dbali v úřední činnosti ústavních a jiných zákonů. Vyžadována byla věrnost a poslušnost vůči vládě, dále byla vyžadována horlivost a vynaložení všech sil k výkonu služby. Služební pragmatika ukládala povinnou věrnost a poslušnost císaři pánu a státní zaměstnanec měl mimo jiné zamezit všemu, co by mohlo být veřejným zájmem na újmu nebo co by mohlo rušit řádný chod správy.¹⁸³

Vzhledem k tomu, že *služební pragmatika* platila po celé období přemnichovského Československa částečně až do roku 1950, přeměnila se povinnost věrnosti císaři na povinnost věrnosti Československé republice. Nároky kladené na státní zaměstnance se však z pohledu věrnosti státu a zachování řádného obrazu státní správy nezměnily.¹⁸⁴

Zákon č. 15 ř. z., o *služební pragmatice* stanovil kodex úřednického práva. Tzv. smlouvy o založení svazku služebního spadaly pod veřejné právo. Tato instituce byla převzata z francouzského práva. Smlouva měla charakter smluvní, tj. uchazeč státu své služby nabízel a charakter vrchnostenský, tj. stát na uchazeče úřad přenášel. Za úředníka mohl být ustanoven jen státní občan, který vedl čestný život a byl plně způsobilý plnit služební povinnosti. Nemohly jimi být osoby v konkurzu. Úředník, který vstoupil do definitivního poměru státní služby, vykonával před přednostou úřadu slib. O úředníkovi byl veden osobní výkaz s osobními údaji relevantními pro služební poměr.

Dále se vedly tzv. *kvalifikační listiny*, jež vedly kvalifikační komise. O *kvalifikačních listinách* bylo již pojednáno v předchozí části práce. Komise posuzovaly odborné vzdělání, všeobecné schopnosti, znalost jazyků, způsobilost pro styk se stranami, píli, svědomitost, úspěch v zaměstnání, chování ve službě i mimo ni a jiné předpoklady. Důraz byl kladen na svědomitost a nestrannost. Úředník musel být věrný a poslušný úřadu. Obnášelo to dbát služebních příkazů představených a výkon i mimořádných prací, které by jinak nenáležely k obecným

¹⁸² HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 496.

¹⁸³ § 21 a § 158 zákona č. 15/1914 ř. z.

¹⁸⁴ ČERNÝ, P.: Věrnost k ČR ve služebním poměru, Právník 5/2006, s. 532-545.

povinnostem. Úředník byl povinen zachovávat mlčenlivost, tj. nesměl vyrazit důvěrné skutečnosti. Tato mlčenlivost se vztahovala i na dobu postavení mimo výkon služby. Představený jej mohl této povinnosti zprostit. Zachovávána musela být vážnost úřednického stavu, disciplína a platila povinnost vyvarovat se jednání, které bylo způsobilé narušit důvěru a úctu úřednického postu.

Platil zákaz členství v jistých spolcích a ve správě akciových společností.

Žádosti a rozklady mohly být předkládány jen služebně. Musely být dodržovány předepsané úřední hodiny, jež mohly být dle potřeby prodlouženy. Platil zákaz výkonu vedlejší činnosti, která by odporovala vážnosti a důstojnosti úřadu. Jen se svolením ministerstva bylo možno povolit úředníkovi bezplatnou účast v podniku, pokud to bylo v zájmu státu.

Úředník měl být nestranný, svědomitý a nezištný a měl mít na paměti hájení veřejných zájmů, nikoliv sledování zájmů osobních.

Tyto povinnosti a další jiné měly být v zájmu zachování vážnosti služebního postavení zachovávány i v soukromí, a to se zřetelem na stát jakožto výsostného zaměstnavatele. V soukromí měl se tedy úředník chovat náležitě, byla mu zakázána účast ve spolcích, jejichž snahy nebo způsoby se mohly přičít jeho povinnostem. Dále musel úředník hlásit uzavření sňatku.

Při porušení stavovských nebo služebních povinností byl představený oprávněn uložit státnímu zaměstnanci pořádkový trest, kterým byla výstraha nebo pokuta. Případně představený mohl zahájit disciplinární řízení a v rámci něho uložit podřízenému disciplinární trest, kterým byla důtka, pozastavení platového postupu a trest nejzávažnější, tedy propuštění ze služby.

Definitiva byla jednou z hlavních výhod služebního poměru, a zárukou určité jistoty. Dále lze spatřovat další výhody, které se týkají podmínek služby a sociálního zabezpečení, které se již vyvinulo od konce 19. století. Těmi byl například platový systém, který sloužil k zajištění loajality státních úředníků

ke státu a k zajištění zájmu setrvat ve služebním poměru a chovat se a jednat přesně dle jeho požadavků a potřeb.¹⁸⁵

Senioritu upravovaly § 37 až 39 *služební pragmatiky*. Konkrétní rozřídění úřednictva do jednotlivých skupin ovšem obsahovaly prováděcí předpisy. Seniorita se tentokrát nevztahovala pouze na dvě nejvyšší platové třídy (srov. § 49 *služební pragmatiky*). Navzdory rozšířeným mýtům ani ve *služební pragmatice* nebyl upraven automatický hodnostní postup, ale postup do vyššího platu, který platil pouze za předpokladu volného služebního místa, složení zkoušek a věku (tj. maximálně do 35 let praxe a 60 let věku)¹⁸⁶, loajality a dalších podmínek. *Služební pragmatika* upravovala časový postup do platu vyšší platové třídy, nikoliv jmenování do vyšší platové třídy.

K odkazu *služební pragmatiky* se mimo jiné například hlásí i současný Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců.¹⁸⁷

1.6.2 1918-1932

Při vzniku samostatného československého státu se vycházelo z principu kontinuity právního řádu a došlo k recepci zákonů císařského Rakouska (tzv. Předlitavska, to jest oficiálně „království a zemí na říšské radě zastoupených“ včetně Českého království, Moravského markrabství a Slezského vévodství). Exekutiva a veřejná správa byly odděleny.

Zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, převzalo tehdejší Československo „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení“, tedy i systém státní služby císařského Rakouska-Uherska, jehož základem byl a výše popisovaná *služební pragmatika*. Tento stav přetrval prakticky až do roku 1950, kdy byla převzatá rakousko-uherská úprava nahrazena zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců.¹⁸⁸

¹⁸⁵ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 503, s. 504.

¹⁸⁶ § 51 zákona č. 15/1914 ř. z.

¹⁸⁷ Odůvodnění Služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců, s. 2.

¹⁸⁸ Zákon byl doplněn zvláštní úpravou pro soudce, a sice zákonem č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon).

Až v roce 1918 se veřejnoprávní služební poměr mezi úředníkem a panovníkem změnil na vztah k amorfnímu, depersonifikovanému státu. Po roce 1918 lze též hovořit o plném oddělení exekutivy a veřejné správy. Ačkoliv byl stát státem politických stran a úředníci měli často více než jednu stranickou legitimaci, jejich nestrannost po formální stránce byla spíše posílena.

Na rozdíl od jiných právních odvětví v případě úpravy státní služby došlo brzy k zásadním reformám i v období budování státu (ale i později).

Senioritu dle služební pragmatiky ve smyslu privilegia nevyužilo jen staré Rakousko, Republika československá touto cestou zvýhodnila legionáře, když služba strávená v československých legiích se všem legionářům počítala trojnásobně do služby i do výslužby dle zákona č. 462/1919 Sb., o propůjčování míst legionářům.¹⁸⁹

Po roce 1918 vyvstal problém platnosti *služební pragmatiky* na území Slovenska a Podkarpatské Rusi. Řešení se našlo v roce 1920, kdy byl přijat zákon č. 269/1920 Sb., kterým se upravují poměry úředníků a zřízců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského. Tato norma neměnila *služební pragmatiku*, ani v zásadě neřešila, až na několik výjimek, věcné otázky spojené se státní službou, pouze začleňovala státní úřady na Slovensku a v Podkarpatské Rusi právě do systému vytvořeného služební pragmatikou. Zákon č. 269/1920 tedy unifikoval právní řád v otázkách statusu státních civilních služebníků, když působnost úřednického práva rozšířil na celé státní území.

Nejvyšší správní soud roku 1920 judikoval dne 13. listopadu 1920, Rozsudek č. 25, jenž se dotýká historického procesu formování státní služby, který souvisel mimo jiné s konstituováním právního státu. Byla vyzdvihována zvláštní povaha služebního práva na rozdíl od obecného smluvního – soukromoprávního zaměstnaneckého režimu. *„Zmíněné okolnosti: zvláštní povaha zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné správy, předmět služeb, spolupůsobení při výkonu veřejné správy, potřeba těsného organického včlenění zaměstnance do organismu zaměstnavatele, vyvolaly nutnost upravit – nejprve pro obor správy státní – služební poměr zaměstnanců speciálními předpisy; regulace tím provedená sahá*

¹⁸⁹ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 865.

tak hluboko, že nejeví se snad jen jako modifikace předpisů všeobecného zákoníku občanského o smlouvě služební, nýbrž jako samostatný institut práva veřejného, přiměřený povaze věci a potřebám z ní plynoucím. Analogické úpravy dostalo se pak během doby také služebnímu poměru zaměstnanců ostatních veřejných korporací územních.“

Důvodům vyčlenění úřednického práva a zvláštní veřejnoprávní povaze se věnovala též právní nauka.¹⁹⁰

Slovník veřejného práva československého uvádí: „Veřejný zaměstnanec může být svým ustanovením povolán k aktivní účasti na výkonu veřejné správy a někdy – v oboru státní správy – může být pověřen tvořením státní vůle. Proto se nevystačilo vždy se soukromoprávním služebním poměrem..., nýbrž postupem doby byl vytvořen služební poměr upravený speciálními předpisy, odpovídajícími potřebám výkonu veřejné správy, s určitým zřetelem k osobním potřebám veřejného zaměstnance, který je dnes všeobecně uznáván za služební poměr veřejnoprávní.¹⁹¹

Za definiční znak veřejné služby byl vesměs považován jednostranný jmenovací akt. O povaze vzniku služebního poměru se vedl v právní nauce spor. Například právní teoretik *František Weyr*, zakladatel normativní teorie právní, se domníval, že služební poměr vzniká veřejnoprávní smlouvou.¹⁹²

Roku 1924 se objevila nezbytnost reorganizace z úsporných důvodů, neboť se státní správa velmi rozrůstala. „Zákon stanovil jako vedoucí směrnice, aby úkoly státu byly zásadně omezeny na míru, kterou nezbytně vyžaduje životní zájem státu a obyvatelstva a aby úkoly veřejné správy byly obstarávány co nejjednodušeji a nejúsporněji. Takto stanovil zákon č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve státní správě. Vydání tohoto zákona je odrazem tehdejšího přístupu, kdy

¹⁹⁰ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 494.

¹⁹¹ Zaměstnanci veřejní. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV, s. 593.

¹⁹² WEYR, F.: Československé správní právo 1922, s. 45.

Smluvní prvek zde vskutku není přítomen. Zaměstnanec nelze jmenovat do služby proti jeho vůli, která je vyjádřena tím, že se o vstup do služebního poměru uchází a rovněž svým projevem vůle může způsobit, že služební poměr nevznikne (v důsledku toho, že odepře složit služební slib nebo proto, že se přestane ucházet o jmenování, což může učinit kdykoli do okamžiku, kdy složí služební slib).

se až opožděně dojde ke zjištění, že veřejné výdaje přesáhly jistou udržitelnou míru a dále zbývá snaha situaci řešit ad hoc restrikcemi.¹⁹³

Nejdůležitější změnou a doplněním služebního práva byl zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon). Bylo totiž zásadní sjednotit platové úpravy, protože po první světové válce se reagovalo pouze v jednotlivostech na složitost aktuální hospodářské situace. Tento zákon zasáhl do automatického časového postupu a podmínil přechod do vyšší platové třídy složením kvalifikační zkoušky.¹⁹⁴ Téměř automatický časový postup do vyšší hodnostní třídy byl nahrazen časovým postupem jen v rámci platových tříd, který známe dnes. Plat byl zvýšen, byl však nově výlučně fixován na systemizaci (nikoliv na odsloužená léta) a současně došlo k odstranění většiny příplatků či odměn, které jej navyšovaly. I když deklarovanou změnou mělo dojít k posílení produktivity úřednictva, ve skutečnosti nová úprava podle dobových zpráv u většiny úřednictva životní úroveň snížila. Dále je nutno konstatovat, že byl posílen politický vliv vládnoucích stran skrze kategorizaci prací.¹⁹⁵ Další ranou byl zákon č. 204/1932 Sb. o úsporných opatřeních personálních, který zmrazil příjmy státních úředníků v podstatě až do roku 1937.¹⁹⁶

Nyní se od platových otázek přesunu k ústavněprávním a správněprávním otázkám v judikatuře Nejvyššího správního soudu, které mají jistou souvislost se státní službou a *služební pragmatikou*. Na tomto místě bych ráda zmínila nálezh Nejvyššího správního soudu č. 4241 Boh. z roku 1924. Skutkové okolnosti případu byly poněkud zvláštní. Dva státní úředníci si stěžovali na to, že byla jiná žena jmenována státní úřednicí v rozporu s předpisy *služební pragmatiky* o podmínkách pro přijetí do státní služby, čímž byla porušena jejich základní práva dle § 108 Ústavní listiny a § 128 odst. 1 Ústavní listiny. Nejvyšší správní soud při této příležitosti dosti zřetelně odmítl přímou aplikovatelnost druhého z těchto ustanovení, protože „není normou zakládající subjektivní právo pro jednotlivce, nýbrž jen povšechnou zásadou, která nemá významu normativního a jejíž provedení

¹⁹³ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 504.

¹⁹⁴ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 504.

¹⁹⁵ ŠOUŠA, J. Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích, s. 390.

¹⁹⁶ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017, s. 865.

jest zůstaveno zvláštním zákonům, kterými mají býti stanoveny stejné podmínky pro nabytí práv a uplatňování nabytých pro všechny státní občany. Zásadou tou jsou toliko vytknuty meze, jež nesmí zákonodárce překročiti, leč za šetření náležitostí pro změnu ústavy v listině ústavní stanovených.“ Následovaly odkazy na důvodové zprávy k ústavní listině, *Pražákovo* Rakouské právo ústavní a *Weyrovu* Soustavu. Soud pak pokračoval, že i kdyby zde takové subjektivní právo bylo, „z toho jedině, že někomu bylo úřadem přiznáno určité právo, neplyne ještě zkrácení druhého ve stejném právu, které již má.“¹⁹⁷

Nález ze dne 4. listopadu 1931 č. 14.153.) Boh. 9457 adm. zase řeší "způsobilost" ve smyslu § 11 odstavce 2 služební pragmatiky.

§ 11 služební pragmatiky se zabývá institutem praktikantů, kteří jsou v přípravné službě. Podrobnější ustanovení o přípravné službě byla vydána zvláštními předpisy. Předmětný odstavec druhý stanoví, že „*služební poměr praktikantů může býti zrušen po slyšení příslušné kvalifikační komise, vyjde-li najevo, že praktikant nemá způsobilost, aby byl ustanoven. V tomto případě, choval-li se jinak bez závady, buď mu poskytnuto odbytné výměrou měsíčního adjuta*“. Dále následující odstavec stanoví, že „*pro zrušení služebního poměru proto, že nebyla vykonána zkouška, které je třeba k ustanovení, jsou rozhodny zkušební předpisy, ač nejsou-li dána v připouštěcím dekretu zvláštní ustanovení*“.

Způsobilostí dle příslušného nálezu nelze rozumět toliko způsobilost k vykonávám úřadu z hlediska odborných vědomostí a schopností, nýbrž také z hlediska vlastností povahových, zejména morálních.

1.6.3 1933–1938

Za doby nacistické okupace byla státní služba rozvrácena, docházelo především k odstraňování politicky nespolehlivých českých zaměstnanců. Především bývalí legionáři z první světové války byli sesazováni z míst představených. Docházelo k rasovému pronásledování židovských spoluobčanů. Úředníci byli nasazováni na nucené práce v říši či byli nasazováni do vojensky

¹⁹⁷ ŠEJVL, M: Když se práva berou vlašně: Přímá aplikace katalogu základních práv z Ústavní listiny v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, *Právník* 2/2020, s. 122.

důležitých odvětví v protektorátním zřízení nebo byli přidělováni k práci v německé říšské správě za německé úředníky povolane do armády.¹⁹⁸

Na poli právní teorie se ve třicátých letech vedly spory o povahu majetkových nároků vyplývajících ze služebních poměrů. Tyto nároky byly odkazovány na soukromé právo, případně se vedle teorie poměrů smíšených, založených „ve smíšené veřejno-soukromoprávní smlouvě služební“.¹⁹⁹

Zákony, jež se dotkly služebních poměrů pragmatikálních zaměstnanců především ve sféře disciplinární odpovědnosti, byly zákon č. 147/1933 Sb. z. a n., o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli, jímž byl rozšířen okruh odpovědných osob, zavedeny nové tresty a upraveno řízení pro tyto případy. Rovněž zákon č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu, uložil pragmatikálním zaměstnancům nové povinnosti a rozšířil možnost administrativního propuštění v souvislosti s potřebami obrany státu, čímž byla v podstatě doplněna služební pragmatika.²⁰⁰

Roku 1938 bylo zavedeno další z úsporných opatření, které se promítlo do platu úřednictva, a to vládní nařízení č. 379/1938 Sb.²⁰¹

¹⁹⁸ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 504.

¹⁹⁹ HAVELKA, F.: Služební právo státních úředníků a zřízenců, Státní tiskárna v Praze, 1937.

²⁰⁰ BRÁZDA, J.: Několik úvah o služebním zákoně, Právník 11/2007, s. 1231-1235.

VESELÁ, M.: Státní služba, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 42-43.

²⁰¹ ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, Právník 10/2017. s. 865.

1.7 STÁTNÍ SLUŽBA V LETECH 1939-1945

Po 29. září 1938 vznikl ve státní správě velký nadbytek civilních státních zaměstnanců. Stát se proto uchýlil k jakémukoliv opatření, jež by mohlo přinést zmenšení výdajů za státní službu. V této souvislosti byly provedeny zásahy do dříve zaručovaných práv státních zaměstnanců. V období protektorátu byla česká veřejná služba zcela narušena a čeští zaměstnanci byli postihováni. Jako první byli odstraněni ti, kteří nebyli „spolehliví“. Uplatňovala se diskriminační rasová politika.

V poválečném období nastala potřeba zrušení okupačních opatření, která odporovala československému právnímu řádu. Byla snaha napravit křivdy způsobené okupační mocností. Po 5. květnu 1945 došlo ke zrušení persekucních opatření a k odškodnění. Byla zde vůle přiznat zaměstnancům odškodnění za újmu a křivdu jim vzniklou. Stejně tak ale bylo nutno odejmout výhody, které získali někteří zaměstnanci způsobem, který odporoval všeobecným povinnostem občanů a zvláštním povinnostem, které byly uloženy státním zaměstnancům. V té době ale bylo velmi obtížné prokázat, zda státní zaměstnanec utrpěl újmu, kterou by bylo možné kvalifikovat jako poškození ve smyslu příslušného dekretu prezidenta republiky. Dekrety prezidenta republiky *Edvarda Beneše* ze dne 17. srpna 1945, č. 53 Sb., o odčinění křivd československých veřejných zaměstnanců a dekret z 24. srpna 1945 č. 68 Sb., o reaktivaci veřejných zaměstnanců se odškodnili zaměstnanci, kteří utrpěli v souvislosti s politickými poměry za okupace na právech a nárocích ze služebního poměru. Došlo k *reaktivaci* a *renominaci*. Státní správa byla očištěna od osob kolaborujících s okupanty.

Byla provedena rehabilitace a odškodnění státních úředníků, kteří byli v době nesvobody perzekvováni nebo utrpěli hmotné i nehmotné škody, přičemž došlo k rozsáhlému dodatečnému jmenování (*renominaci*) státních úředníků i jiných veřejných zaměstnanců, k němuž mělo dojít za okupace, avšak z různých diskriminačních důvodů k němu nedošlo (dekret prezidenta republiky č.59/1945 Sb.), dále též k očištění státní služby od osob kolaborujících s okupanty (dekret prezidenta republiky č. 105/1945 Sb., ve znění zákonů č. 130 a 247/1946 Sb.).²⁰²

²⁰² BRÁZDA, J.: Několik úvah o služebním zákoně, Právník 11/2007, s. 1231-1235.

Při provádění renominace vyvstalo mnoho obtíží, ale pro velký okruh zaměstnanců znamenala značný přínos.

Předpokládalo se provedení věcné reorganizace, ke které však nedošlo.

Taktéž nebyly odstraněny vady, jež plynuly z platových úprav, které byly zavedeny za protektorátu. Naopak byly obnoveny disciplinární a kvalifikační komise a nově byly zavedeny tzv. „očistné“ komise, jež přezkoumávaly problémovou činnost státních úředníků. Vyjadřovaly se velké naděje, že bude vytvořena nová právní úprava státní služby, která bude pružně reagovat na nastalou situaci. K tomu však již v demokratické formě nedošlo.²⁰³

Po úpravách se vrátil právní stav do předválečné podoby a v zásadě trval až do roku 1950. Tehdy došlo k hromadným právním změnám, jež již nerozlišovaly veřejnoprávní a soukromoprávní zaměstnanecké vztahy a státní službu považovaly toliko za zvláštní druh pracovního poměru, což se týkalo i ozbrojených složek. Změny byly provedeny zákonem č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců, a zákonem č. 67/1950, o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (tzv. „soudcovský zákon“). Právní úprava vycházela ze zásad platných obecně pro pracovní poměr a počítala s tím, že upraví nezbytné odchylky, ale konkrétní instituty budou upravovány obecně. Jestliže před rokem 1950 byla *služební pragmatika* základním právním předpisem o státní službě, na nějž navazovaly další právní předpisy platné jen pro státní, případně veřejnou službu, po roce 1950 tomu bylo naopak. Z hlediska obsahu služebního poměru platily obecné zákony a zákony o státních zaměstnancích tvořily zvláštní úpravu jen v určitých v nich vymezených otázkách.²⁰⁴

²⁰³ VESELÁ, M.: Státní služba, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 49.

²⁰⁴ BRÁZDA, J.: Několik úvah o služebním zákoně, Právník 11/2007, s. 1231-1235.

2. HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

2.1 FRANCIE

Moderní francouzská veřejná služba a její právní úprava jsou výsledkem postupného vývoje, který začal zhruba v 16. století a vyústil do éry moderních generálních statutů veřejné služby.²⁰⁵

Úvodem této části bych ráda zmínila charakteristické rysy státního vývoje Francie. Historický vývoj je považován za klasický, jelikož Francie byla ve středověku centrem feudalismu a od doby renesance příkladnou zemí stavovské centralizované monarchie. Společnost byla nerovná ekonomicky, sociálně, politicky i právně. Historický vývoj lze členit na období feudální rozdrobenosti (11. – 13. století), stavovské monarchie (14. – 16. století), absolutní monarchie (16. století – 1789). Stát po celou dobu zůstal monarchií.²⁰⁶

Francie byla rozdělena na oblast práva obyčejového (*pays de droit coutumier*) a práva psaného (*pays de droit écrit*).

Co se týče státního zřízení, v čele státu stál král, který byl feudály považován toliko za „prvního mezi rovnými“ (*Primus inter pares*). 12. – 13. stoletím se posilovala jeho moc. Za absolutní monarchie byl král pokládán za zdroj veškeré moci, vrcholil panováním krále *Ludvíka XIV.* (1715-1789).²⁰⁷

Z počátku 14. století vznikly generální stavy, jež shromažďovaly duchovenstvo, šlechtu a tzv. třetí stav. Vypisovaly například mimořádné daně. Na rozdíl od anglického parlamentu, jehož úloha rostla, francouzské generální stavy byly stále závislé na vůli panovníkovy a také na vůli svých voličů. Dalším orgánem byla královská rada, která byla výsledkem rostoucího vlivu právníků. Za vlády již zmiňovaného krále *Ludvíka XIV.* se zformovaly její složky, Státní rada, Zpravodajská rada, Finanční rada a Tajná rada. Správní pravomoc měl také pařížský

²⁰⁵ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013.

²⁰⁶ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 91.

²⁰⁷ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 92.

parlament i parlamenty provinční. Tyto byly za absolutismu ohniskem opozice vůči moci panovníkově.²⁰⁸

Mezi místní orgány státní moci patřily provinční stavy, což byly stavy na způsob generálních. Ty ovšem v době absolutistické monarchie ztratily svůj vliv. Dalším regionálním orgánem byly parlamenty, taktéž s podobnou agendou jako parlament pařížský, tyto si ovšem zanechaly část svého vlivu i v době absolutistické.

Místní správa ve feudálním období nebyla nejdříve jednotná. Za vlády dynastie *Capetovců* ji vykonávali šlechtičtí úředníci, jejichž úřad byl dědičný a pokládali jej za soukromý majetek. Poté byli v důsledku toho ustaveni královští převoři čili rychtáři.²⁰⁹

Zhruba začátkem 13. století vznikl úřad krajských správců, taktéž šlechtického původu, s širokou pravomocí finanční, soudní, vojenskou i politickou. Byli však přísně kontrovaní centrálními úřady.

Ve 13. století za vlády *Ludvíka IX.* Byla vytvořena funkce takzvaných královských agentů (*enquêteurs royaux*), kteří disponovali správními pravomocemi v době, kdy se panovník účastnil křížových výprav do Svaté země. Jejich význam však postupem času upadal.²¹⁰

Za dob Stoleté války vznikl úřad šlechtických guvernérů, kteří dbali na bezpečnost.

Období od 15. století až do roku 1789 se nazývá „*Ancien régime*“, společenské a politické zřízení. Výraz lze přeložit jako starý či předešlý režim a znamená „staré“ monarchistické zřízení.²¹¹

V průběhu 15. století vznikly první zárodky státní služby ve Francii. Správní funkce, tzv. „*office*“ tvořily až do revoluce základ fungování správy státu především v oblastech justice a financí.²¹²

²⁰⁸ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 93.

²⁰⁹ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 93.

²¹⁰ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 433.

²¹¹ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 433.

²¹² HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 433.

Panovník delegoval svoje pravomoci pověřovací listinou, *lettre de provision*, pravomoci na určitou osobu, úředníka, který byl nazýván „*officier*“. Nyní tento pojem označuje vojenské, policejní a námořní důstojníky. Tito úředníci vykonávali službu za malé odměny, měly však velmi dobrý společenský statut a různá privilegia, například monopol vykonávat funkce na určitém území, vynětí z povinnosti roboty a měli také pravomoc vybírat daně. Vzrůstal počet úředníků a stávala se z nich vlivná skupina, která začala prosazovat zájmy vůči panovníkovi.²¹³

Roku 1467 vydal král *Ludvík XI.* nařízení o neodvolatelnosti úředníků. Konec výkonu funkce nastal buď smrtí státního zaměstnance, nebo závažným porušením jeho povinností, či z jeho vlastní vůle rezignací. Úředníci navrhovali králi své nástupce, kteří za navržení těmto navrhovatelům platili. Existovala tedy prodejnost veřejných funkcí. Tato byla institucionalizována nařízením *Karla IV.* z roku 1568.²¹⁴

Roku 1604 bylo vydáno rozhodnutí Královské rady, které zavádělo dědičnost správních funkcí. Právo úředník-zůstavitel postoupil svým dědicům výměnou za odvody do královské pokladny.

Za dob *Ancien régime* existovali královští úředníci, tzv. *commissaire*, kteří podléhali přímo králi a byli na něm naprosto závislí. Byli pověřováni konkrétními úkoly, zastupovali jeho zájmy v provinciích a jejich pravomoci byly časově omezeny. Řízení byli tedy přímo z centrální úrovně. Staly se tak prodlouženou rukou panovníkovou.²¹⁵ Od 1. poloviny 17. století až do velké francouzské revoluce se nazývali „intendants“.²¹⁶

Dále zde existovali jiné skupiny státních úředníků, a to tzv. „*ingénieurs*“ a „*employés*“. *Ingénieurs* vykonávali funkce technické a odborné povahy, například zajišťovali komunikaci a infrastrukturu, byli najímáni na základě konkurzů. Roku 1775 byla založena *École des ponts et chaussées* (mostů a cest), jakožto speciální technická škola. Byla nejstarší školou civilního inženýrství a existuje dodnes.

²¹³ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 434.

²¹⁴ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 434.

²¹⁵ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 93.

²¹⁶ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 434.

Oproti těmto existovali ještě tzv. „*employés*“, tedy řadoví úředníci, kteří pracovali ve službách *officiers* či komisařů. Těmto byla upravena pracovní doba, kvalifikace a povinnosti.²¹⁷

A propos dodávám, že v tomto období, konkrétně v letech 1712-1759 žil významný francouzský ekonom, zastánce volného trhu a zakladatel fyziokratické školy *Jean Claude Vincent de Gourney*. Jako první užil slovo byrokracie, které pochází ze slov „*bureau*“ – neboli psací stůl, či služební místo a „*kratos*“, které znamená vládu, či moc. Doslova slovo byrokracie znamená vládu úřednictva. Výraz se nyní používá také v pejorativním smyslu (přebujelá, bezduchá, nadřazená) pro vyjádření negativních aspektů úřadování. Byrokracii byla dále věnována velká pozornost i v jiné světové literatuře.²¹⁸

Nyní bych se ráda věnovala velké francouzské revoluci a státnímu zřízení v tomto období (1789-1804). Starý státní aparát absolutní monarchie byl rozbíjen a vytvářel se nový, buržoazní, liberální a monarchistický.

Dekretem z roku 1789 byly generální stavy přeměněny na Národní shromáždění. Státní zřízení přeměnily srpnové dekrety, zrušující privilegia *Ancien régime*, včetně možnosti prodávat veřejné funkce, uzákonily rovnost občanů v přístupu k úřadům i hodnostem. Dále zrušily vrchnostenské soudy.

Revoluční zásady byly zakotveny v Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789. Toto prohlášení zakotvovalo svrchovanost národa, dělbu moci, odpovědnost úředníků lidu i rovnost před zákonem. Článek šestý Deklarace stanovil stejnou dostupnost hodností i úřadů pro všechny. Byl inspirován ideou odstranění stavovských feudálních privilegií. Přístup k funkcím byl podmíněn jen schopnostmi a ctnostmi.²¹⁹

²¹⁷ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 434.

²¹⁸ V češtině např. KELLER, J.: Sociologie, byrokracie a organizace. Sociologické nakladatelství, 1966;

MERTL, J.: Byrokracie. Praha: Orgis, 1937;

VON MISES, L.: Byrokracie. Překlad z anglického originálu *Bureaucracy* (1944, 1969, 1983). Praha: Liberální institut, 2002.

²¹⁹ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 494.

Článek patnáctý stanovil, že „*společnost má právo požadovat na každém úředníkovi podíl odpovědnosti...*“, tedy aby všichni veřejní činitelé skládali účty ze své činnosti.²²⁰

Třetím principem, který nadále ovlivňuje novodobou doktrínu veřejné služby, vyjadřuje úlohu státu – formovat veřejnou službu a chránit veřejné zaměstnance před zvláštní politickou mocí.²²¹

Tyto tři principy, uvedené v Deklaraci ve své podstatě, alespoň teoreticky, z hlediska hodnot inherentních demokratickému právnímu státu, by měly být zachovávány dodnes, i přesto, že nynější praxe a teorie může připouštět jisté posuny v interpretaci a jejich realizaci. Rovný přístup k veřejným funkcím, který je v České republice i ostatních zemích principem ústavním, se promítá do přijímaných antidiskriminačních zákonů. Dále lze odkázat na princip transparentnosti veřejné správy a ochranu veřejné služby před politickým protekcionismem, nepotismem a jinými projevy zneužívání politické libovůle směřující ke korupci.²²²

V porevolučním období byly na čas setřeny rozdíly v kategoriích osob ve službách státu. Veřejnými úředníky byli členové Národního shromáždění a úředníci vykonávající čistě správní funkce. Dělili se na tzv. „*fonctionnaires*“, úředníky s pravomocemi a tzv. „*employés*“, tedy řadové úředníky.

Ústava z roku 1791 platila pouze do léta 1792, poté byla vydána ústava jakobínská, její účinnost však byla odložena. Zákon z roku 1793 vytvořil revoluční vládu, prozatímní ústavou. V čele státu měl stát *Konvent*, s vládními výbory pro veřejné blaho, jež měl největší moc a Výbor pro obecnou bezpečnost. Roku 1795 vznikla ústava *thermidoriánská* s dvoukomorovým zákonodárným shromážděním a 5ti členným direktoriem.

²²⁰ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 494.

²²¹ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 494.

²²² HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 494.

Roku 1799 byla vydána ústava konzulská, zakotvující autoritářský režim, v čele se 3 konzuly, z nichž byl prvním Napoleon. Senát, zákonodárny sbor a tribunát byly dalšími orgány.²²³

Roku 1800 byla zřízena funkce prefektů, kteří stáli v čele departmentů a funkce podprefektů, kteří stáli v čele *arrondissementů* a nahradili tak dosavadní intendanty. Státní správa byla založena na vojenských principech, přísné hierarchii úřadů, kdy každý úřad měl svá pravidla pro státní zaměstnance. Tito byli dobře materiálně zabezpečeni a výkon této funkce byl velmi prestižní, s nárokem na postup v této hierarchii. Některými je toto období nazýváno zlatým obdobím ve vývoji francouzské veřejné správy a služby.²²⁴

Období konzulátu trvalo do 18. května 1804. Poté nastalo první císařství, až do 6. dubna 1814, kdy *Napoleon* abdikoval a byl vyhnán na ostrov Elba.

Významné pravomoci měla již v této době *Conseil d'État* (nyní poradní orgán vlády). Přípravovala návrhy zákonů a nařízení. Dalším významným orgánem byl *Court des comptes*, který kontroloval nakládání se státními financemi.

Roku 1842 předložil politický myslitel *Alexis de Tocqueville* jeden z prvních ucelených návrhů na komplexní úpravu státní služby, roku 1845 návrh předložila skupina poslanců, kdy bylo snahou zakotvit obecně přijímaní do státní služby a pravidla pro služební postup. Návrh však nebyl schválen, a to ani později v letech 1873 a 1924.²²⁵

Následovalo období druhé republiky, druhého císařství, kdy byla úprava státní služby velmi roztržitá. Nicméně například zákon o financích (1905) ve svém článku 65 zakotvoval právo všech státních zaměstnanců nahlédnout do své osobní složky. Od roku 1912 platil zákaz povýšení státních zaměstnanců, kteří nebyli zapsáni v seznamech pro povýšení.

Významnými lety pro správu a úřednický aparát byly roky 1871-1918, kdy po pádu Pařížské komuny zůstalo rozhodujícím orgánem Národní

²²³ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 192.

²²⁴ DORD, O.: Droit de la fonction publique, 2e édition, Paris: Presses Universitaires de France, 2012, s. 29.

²²⁵ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. Správní právo 46, č. 7-8, 2013, s. 436.

shromáždění. Jím byla vydána ústava Třetí republiky. Stanovila republikánskou formu vlády společně se silným prezidentem. Platila do roku 1940. Výkonná moc byla, jak již bylo výše uvedeno, posílen na úkor parlamentu. Správa se centralizovala a úřednický aparát rostl.

Prvním obecným statutem státních zaměstnanců byl zákon ze dne 14. září 1941. Byl však schválen kolaborantským režimem z Vichy, a proto se do něj promítala ideologie režimu. Vyloučení pro státní službu byli Židé, svobodní zednáři. Návrh v praxi nebyl respektován, mnohdy ani aplikován.²²⁶

Po druhé světové válce vznikl *Direction de la fonction publique*, které podléhalo premiérovi. Výraznou osobností pro státní službu byl Michel Debrée, francouzský politik a právník, kteří se podílel na založení školy *École nationale d'administration* (ENA). Dále byl iniciátorem obecného statutu státních zaměstnanců (*Loi n° 46-2294 du 29 octobre 1946 relative au statut général de fonctionnaires*). Zákon zakotvoval jistou stabilitu a nezávislost výkonu funkce, dále možnost zaměstnanců sdružovat se v odborech (nikoliv však právo na stávkou) a způsob obsazování a výběru do funkce konkurzem.²²⁷ Kariérní systém byl ve Francii konstituován na bázi soudní doktríny a vládních předpisů a byl uzákoněn v roce 1946.²²⁸

V reformním dění silně centralizované francouzské republiky se v posledních dekádách 20. století zviditelnila především decentralizace státní správy na územní samosprávu. Základní právní normou je zákon z 2. března 1982 o právech a svobodách obcí, departementů a regionů. Tento zákon rozšířil autonomii místních samospráv zejména v oblasti sociální a školské správy. Tato reforma však zůstala nedokončena a následovaly brzy další zákony, zejména zákon o zlepšení decentralizace z roku 1988 a další dva zákony, které se týkají měst a orientace územní správy republiky z počátku devadesátých let.²²⁹ Na základě těchto zákonů se rozlišují dvě skupiny, a to „*agents de l'état*“ a „*fonctionnaires*“, tedy zaměstnanci s formálním statutem státní služby. Jsou jimi kupříkladu

²²⁶ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013, s. 437.

²²⁷ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013, s. 437-438.

²²⁸ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 493.

²²⁹ POMAHAČ, R. a kol., *Veřejná správa*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2013, s. 214-215.

zaměstnanci centrálních státních orgánů, učitelé, zaměstnanci telekomunikací a podobně. Za bezchybný výkon státní služby odpovídá premiér, úkoly spojené s faktickým fungováním ale státní sekretář, jemuž je podřízen Generální ředitel správy a státní služby a jeho úřad. Ministr financí zde podepisuje všechny dokumenty, které se vztahují ke státní službě s finančním dopadem, hraje tedy velkou roli.

V současnosti ve veřejné sféře ve Francii pracuje téměř 5 milionů státních zaměstnanců, tj. téměř 20 % ze všech ekonomicky aktivních obyvatel. Veřejné funkce se označují termínem „*fonction publique*“, nicméně výraz „*fonction*“ označuje i určitou konkrétní úřední funkci. *Fonction publique* označuje množinu osob, zajišťujících výkon veřejné správy a službu veřejnosti.²³⁰

Většina veřejných zaměstnanců je ve zvláštním právním režimu s Generálním statutem veřejné služby na jeho vrcholu. Generální statut se skládá ze čtyř zákonů, kde každý tvoří jednu hlavu statutu a tři zákony upravují tři režimy veřejné služby – státní službu, územní a nemocniční.²³¹

Existuje však mnoho výjimek a zvláštních úprav ve zvláštních statutech, většina z nich je přijímána podzákonými dekrety. Organizace a struktura francouzské veřejné služby spočívá v rozdělení úředníků do různých sborů. Jsou přijímáni prostřednictvím konkurzu a po jmenování a stáži získávají definitivu, jde tedy o kariérní systém veřejné služby. Generální statut upravuje průběh služebního poměru s právy a povinnostmi.²³²

Francouzská státní služba, zejména organizace a právní rámec, jsou často kritizovány kvůli rigiditě systému, vnitřní struktuře založené na existenci sborů, která je považována již za překonanou, a kvůli velkému množství úředníků.²³³

²³⁰ DORD, O.: *Droit de la fonction publique*, 2e édition, Paris: Presses Universitaires de France, 2012, s. 2.

²³¹ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013, s. 439 a násl.

²³² HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013, s. 439 a násl.

²³³ HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, in. *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013, s. 439 a násl.

2.2 VELKÁ BRITÁNIE

Dějiny anglického státu počínají již v 5. století našeho letopočtu, kdy území osídlily germánské kmeny. Během 11. – 12. století se postupně vytvářel a upevňoval státní aparát. Král a ve 13. století Parlament měly nejdůležitější roli.

Roku 1215 vedlo vydání *Magny Carty Libertatum* k oslabení moci krále. Bezprostřední příčinou byla nespokojenost šlechty s královou neúspěšnou zahraniční politikou a nezákonným výběrem tzv. štitového poplatku. Opoziční koalice, tj. baroni, duchovenstvo, rytíři a města přinutili podepsat Jana Bezzemka tento dokument. Znamenala svobodu pro církve, města, ustanovení obsahovala o lenních povinnostech baronů vůči králi a rytířů vůči baronům, dále obsahovala ustanovení o ústřední moci a jejím omezení a v neposlední řadě ochranu majetkových a osobních práv svobodných občanů.²³⁴ Práva nesvobodných sedláků však chráněna nebyla. Jak vyplývá z výše uvedeného, byla třídně omezená a důvod jejího vydání byl toliko reakční. *Carta* se pokládá za 1. chartu anglické ústavy.

Článek 60 tohoto dokumentu uzákoňoval tzv. *ius resistendi et contradicendi*, neboli právo branného odporu. Počítal se zvolením 60 baronů, kteří měli za úkol „podle všech sil zachovávat, držet a dát zachovávat veškerý mír a svobody“, které král schválil *Magnou Cartou Libertatum*. V případě porušení ustanovení měli 4 baroni žádat nápravu po králi. Pokud by král odmítl nápravu, tito baroni informovali ostatní a pak mohli krále tísnit „zabíráním hradů, zemí i statků“.

Je nutno podotknout, že k dalšímu omezení moci královny došlo v 60. letech 13. století, a to vytvořením anglického parlamentu.

Poté se koncem 15. století začala prosazovat absolutní monarchie, jakožto následek politické krize způsobené Válkou růží (1455-1485). Následkem bylo oslabení šlechtického stavu a posílení moci krále. Král se poté spojil s buržoazií a novou šlechtou, kterou představovali zejména kapitalisticky hospodařící velkostatkáři. Až v 17. století se začal přiklánět ke šlechtickému stavu. Jistým zvláštním rysem anglického absolutismu bylo, že parlament (*House of Lords*,

²³⁴ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 93.

House of Commons) stále zasedal a dosud působila místní samospráva se všemi svými kompetencemi.²³⁵

V polovině 17. století počala anglická buržoazní revoluce.

Pokud se přesunu k moderním dějinám, lze hodnotit správní reformy ve Spojeném království jako velice složité. *Westminsterský model* byl základem správních systémů mnohých států, zejména pro Irskou republiku, Nizozemské království, některé severské země, ale i USA, o nichž budu krátce hovořit níže a země *Commonweathu*, jako Austrálie, Kanadu a Nový Zéland.

Základními pojmy v předmětné oblasti jsou *civil service* a *civil servants*. Základy moderní britské státní služby jsou zakotveny v *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, jíž je autorem *Sir Henry Stafford Northcote* (významný člen Konzervativní strany, narozen 27. října 1818, zemřel 12. ledna 1887) a *Charles Trevelyan* (státní úředník, narozen 2. dubna 1807, zemřel 19. června 1886). *Sir Henry Stafford Northcote, 1. hrabě z Iddesleighu*, byl též ministrem obchodu, ministrem pro Indii a ministrem zahraničí.

Report on the Organization of the Permanent Civil Service, s dodatkem „společně s dopisem od reverenda B. Jowetta“ z roku 1853 byla publikována v únoru 1854 a dále byla rozpracována ve zprávách dalších komisí, jež byly ustanovovány jednotlivými vládami v 2. polovině 19. století a v 1. polovině století dvacátého. Tato zpráva byla ovlivněna systémem čínských úřednických zkoušek, „*Chinese imperial examinations*“, neboli „*kejuchi*“ či „*keju*“. Zpráva doporučuje, aby byl vstup do státní služby umožněn uchazeči pouze na základě zásluh či předpokladů, které budou ověřovány na základě zkoušek. Zpráva je považována za základní dokument britské státní služby, která spočívá v hodnotě integrity, slušnosti, objektivity a jmenování podle zásluh a jež je zároveň schopna přenášet svou loajalitu i odborné znalosti od jedné zvolené vlády k vládě následující. Zpráva zdůrazňuje, že tehdejší státní službě zcela schází vnitřní výkonnost i její uznání a ocenění veřejností, což se projevuje mimo jiné v častých oficiálních stížnostech a systému, v němž není jednoduché situaci jakkoliv zlepšit. Zpráva utvářela také základy pro zásadu nestrannosti státní služby. Zmiňuje ve svých úvodních částech

²³⁵ BALÍK, S.: Právní dějiny evropských zemí a USA, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002, s. 100.

ovšem i předběžné posouzení charakteru uchazeče i tělesného zdraví, intelektuálních vědomostí a pokrývá systém povýšení. Uvádí, že pro řádný chod státu je třeba trvalé státní služby, obsazované státními úředníky, kteří budou podřízeni jednotlivým ministrům, kteří odpovídají přímo královně a Parlamentu. Zároveň kritizuje stávající nedostatečnou úpravu a zdůrazňuje důležitost věnování se tomuto tématu. Kritizuje také některé stávající příslušníky státní služby pro jejich nekompetentnost, lhostejnost. Jako problémy uvádí, že ti, kteří vstupují do státní služby, do ní vstupují v poměrně mladém věku, z čehož plyne, že nemají zkušenosti ze „soukromého sektoru“, tedy z obchodního prostředí, v němž schopnosti a energie vedou k cestě vzhůru a všední a neefektivní nemají šanci postupovat výše. Ve státní službě oproti tomu, pakliže je mladý člověk jmenován do funkce, státní služba jej má jaksi „navždy“. Pakliže je líný či nevýkonný a za předpokladu, že nedojde k totálnímu selhání, je nutné se smířit s tím, že státní služba bude vykonávána nekompetentní osobou, nebo dotyčného úředníka penzionovat, ten ale bude dostávat nadále penzi, a to až do konce svého života. Tento „pocit bezpečí“ tedy posiluje netečnost a ve výsledku deformuje a demoralizuje současnou podobu státní služby. Zpráva zachází do takových podrobností, kdy uvádí, že osudem těchto osob je vykonávat rutinní práci v tichu a osamocení a tedy, že mají velmi omezené možnosti, jak nabýt nejrůznější životní zkušenosti, které jsou ale tak zásadní pro celkový vývoj charakteru člověka. Výše uvedené důvody nedostačujícího stavu státní služby zpráva nazývá „*natural difficulties*“, tedy problémy přirozeného charakteru. Dále rozlišuje „*artificial difficulties*“, v nichž zmiňuje problém subjektivity, dále i jistého nepotismu v podmínkách státní služby. Zde naznačuje, že by měl existovat objektivní systém ověřování si znalostí již mladého uchazeče či člověka, který se zaučuje, a neměl by se ponechávat prostor pouze pro uvážení nadřízených, kteří berou kupříkladu jen ohled na to, zda dotyčný pochází z významné rodiny. Uvádí také problém, kdy je juniorním pozicím svěřována pouze nekvalifikovaná rutinní práce, a to ale po dobu několika prvních let výkonu služby, což samozřejmě vede k demoralizaci. Je zcela zřejmé, že veškerý potenciál zaučujícího se není využit. Ohledně konkrétního výběru uchazeče, jsou zde zmíněny osobní či politické důvody, a to na úkor profesní kvality, odbornosti a především schopností. Zmiňují se zde případy, kdy muž zcela selhal v ostatních profesích, nemá žádné kladné reference a doporučení, krom zmíněných rodinných či politických zájmů. Tak je mnohdy vybrán uchazeč pochybného charakteru, či je do vysoké funkce jmenován úředník, který již v úřadu sloužil po velmi dlouhou

dobu, a to jakožto odměna za dlouholeté věrné služby. Zmiňuje, že státní služba zahrnuje bezmála 16 000 osob. Na základě těchto neduhů v rámci celého systému státní služby se tak dospívá k položení zásadní otázky, kterou je: jaká je nejlepší metoda výběru vhodného uchazeče a jak nejlépe využít jejich potenciál, poté, co byly do úřadu jmenováni? Ve zprávě se pokládá otázka, zda je vhodnější cestou zvolit výběr mladého muže, který bude následně řádně a efektivně veden k výkonu služby, nebo rovnou vybrat zkušeného staršího kandidáta, který již má mnohé zkušenosti. Následně si na toto dilema jednoznačně odpovídá, že vhodnější variantou je přijmout do služby mladého kandidáta a jeho následně zaučovat a vést v požadovaném směru. Shledává, že se již mnohokrát osvědčila jistá „poddajnost“ mladých služebníků, s níž je mnohem jednodušší z nich učinit cenné státní zaměstnance než z těch, kteří jsou již pokročilejšího věku. Tento postup se však nemusí zcela uplatnit ve vyšších třídách úřednictva. Uvádí se zde, že snadnější s touto skupinou je též otázka disciplíny a učení se jistým návykům, než je tomu v případě starších mužů. Uvádí také výhodu ekonomickou, spojenou s nižšími platovými nároky mladších ročníků bez předchozích profesních zkušeností, než které by následně vyžadovali o několik let déle. Tato mladá generace má být však vybírána velmi pečlivě, s ohledem na jejich schopnosti a vzdělání, následně si musí být každý úředník vědom skutečnosti, že jeho případné povýšení a kariérní budoucnost zcela spočívá v jeho rukou a s ohledem na to, jak odpovědně vykonává svěřené povinnosti, že s adekvátními schopnostmi a jejich využitím může očekávat jisté zabezpečení pro svůj život, a s vysokými schopnostmi pak může mít oprávněně naději pro výkon nejvyšších funkcí ve státní službě. Pokud naopak bude jeho výkon nekompetentní, laxní, musí očekávat, že ve službě nemůže působit a služební poměr s ním bude skončen.

Před samotným jmenováním do služby je tedy zprávou navrhována krátkou dobu trvající zkušební doba, která je doposud uplatňována v jistých úřadech zásadního významu, jako je státní pokladna, obchodní komora, kancelář auditní, vojenská, koloniální i emigrační. Rozsah zkoušené materie se však liší, liší se i přístup jednotlivých zkoušejících. Proto je nutno tento systém sjednotit a centralizovat. Jednotliví představení, kteří doposud tyto zkoušky v rámci svých resortů vedou, nemají dostatek času pro jejich organizaci, neboť jsou zcela zaneprázdněni plněním své agendy. Zejména ve velkých resortech, kde je i velké množství uchazečů, se projevuje nedostatek času pro jejich správný výběr a vložení

pozornosti, kterou si zaslouhuje. Před požadavek kvalitního výběru je stavěn výkon jiných nutných akutních úkolů, jejichž nesplnění by mělo okamžité následky. Dalším problémem uvádí zpráva situaci, kdy je zkoušející ovlivněn a jedná při výběru dle pokynů svého představeného či jiné osoby. Zpráva zdůrazňuje objektivnější a komplexnější pohled na věc z pohledu zkoušejícího, který je zaměřen obecně, a nikoliv pouze v daném konkrétním odvětví, jako tomu bylo doposud. Tento zkoušející by měl být tedy vybrán speciálně pro tuto činnost. Z toho důvodu zpráva doporučuje zavést „ústřední radu zkoušejících“, která bude ustavena pro výběr všech státních úředníků pro celou státní službu, o nichž bude určeno, že mají podstoupit tento test. Rada má být složena z nezávislých osob, kterým bude předsedat. Přímo v radě, popřípadě k její nápomoci, by měly být osoby, které mají zkušenosti se vzděláváním mladých osob z vyšší a střední třídy. Úspěšný kandidát poté obdrží certifikát. Zkouška by měla být písemná, a samotnému testu musí předcházet splnění předpokladu věku, zdraví i bezúhonnosti. Na místě je také inteligenční test. Všechna opatření mají za cíl zabránit častému klientelismu v prostřední státní službě. Zároveň by měl být systém zkoušek periodický, v předem stanovené termíny. Výběrové řízení by mělo být transparentní a otevřené pro všechny osoby, které splní předem dané požadavky. Požadavek zdravotní způsobilosti se dokládá lékařskou zprávou.

Reforma státní služby moderní doby je dále spjata s činností Komise o státní službě, které předsedal *Lord Fulton*. Její výsledná zpráva pochází z roku 1968 a konstatuje, že státní služba na konci 60. let 20. století je nadále výsledkem filozofie 19. století, státní službu analyzuje a navrhuje, aby byl do státní služby zaveden princip odpovědného řízení a aby byla jasně stanovena působnost i odpovědnost, dále ale také schopní pracovníci, kteří by tyto požadavky naplňovali.²³⁶

Státní zaměstnanci jsou “služebníci královské koruny” a v rozsahu, jenž “koruna” připustí, se na ně aplikuje pracovní zákonodárství. Obecná pravidla, úprava práv a povinností státních úředníků a podmínky státní služby, včetně disciplinárního řízení upravují kolektivní smlouvy, které jsou uzavírány s odborovými organizacemi. Z pohledu potenciální účasti na politickém životě

²³⁶ POMAHAČ, R. a kol.: Veřejná správa, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2002, s. 226-227.

se zaměstnanci dělí do tří skupin. První skupinou jsou manuální pracovníci, kteří nejsou omezeni vůbec, členové střední zaměstnanecké skupiny se mohou se souhlasem účastnit politické aktivity, ale nesmějí kandidovat do parlamentu, ani do Evropského parlamentu. Vysocí úředníci mohou se zvláštním svolením vstoupit do politického dění, ale pouze na lokální úrovni.

Státní zaměstnanci jsou vázáni zejména zákonem o služebním tajemství a právními akty, jež upravují přijímání darů a souhlas k výdělečné činnosti, která není zásadně povolena. Ministerský předseda je i ministrem pro státní službu, ale tuto působnost vykonává spíše státní tajemník. V úřední rovině odpovídá za státní službu úřad vlády, společně s ministrem financí.²³⁷

Odlišný vývoj pro státní službu byl v USA, kde na rozdíl od evropských zemí nebyla potřeba vyrovnat se s dědictvím patrimoniálního uspořádání úřednických poměrů. Kořeny historické a ideové, zejména idea svobody a obavy z jejího omezení svébytnou byrokratickou mocí vedly k důrazu na kontrolu moci²³⁸ a k pragmatickému uplatňování podnikových metod řízení lidských zdrojů.²³⁹

²³⁷ VESELÁ, M.: Státní služba, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997, s. 64-65.

²³⁸ „*Moc není nebezpečná, pokud není neodpovědná*“ WILSON, W.: The Study of Administration. Political Science Quarterly. 1887, s. 213.

„Problém odpovědnosti úředníků se týká samotné podstaty problému zachování demokratického systému“. LEVITAN, D. The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society. Political Science Quarterly. PAR, 2003, vol. 63, No 3.

²³⁹ HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 493.

3. STÁTNÍ SLUŽBA U ÚSTŘEDNÍHO ORGÁNU STÁTNÍ SPRÁVY

3.1 CHARAKTERISTIKA MINISTERSTVA FINANCÍ

Úvodem do této kapitoly nejprve stručně vymezím charakteristiku Ministerstva financí. Současné ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy. Současná pravomoc Ministerstva financí je upravena v souladu s článkem 79 Ústavy České republiky²⁴⁰ především v § 4 tzv. kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.²⁴¹

Ministerstvo financí má v kompetenci státní rozpočet republiky, státní závěrečný účet republiky, státní pokladnu České republiky, daně, poplatky a clo, finanční trh s výjimkou dozoru nad kapitálovým trhem v rozsahu působnosti Komise pro cenné papíry, finanční hospodaření, finanční kontrolu, účetnictví, audit a daňové poradenství, věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí, ochranu zahraničních investic, pro tomboly, loterie a jiné podobné hry, hospodaření s majetkem státu, privatizaci majetku státu, pro věci pojišťoven, penzijních fondů, ceny a pro činnost zaměřenou proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Ministerstvo také zajišťuje členství v mezinárodních finančních institucích a finančních orgánech Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Evropské unie a dalších hospodářských seskupeních, pokud členství výlučně nepřísluší České národní bance. Ministerstvo dále koordinuje příjem zahraniční pomoci.

3.1.1 MINISTERSTVO FINANCÍ

Ministerstvo financí bylo historicky zřízeno 2. listopadu 1918, kdy byl vydán zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizovaly nejvyšší správní úřady²⁴². Tento zákon zavedl dvanáct nejvyšších správních úřadů, mezi jinými i Úřad pro správu finanční (nynější Ministerstvo financí).

²⁴⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

²⁴¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴² Zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém, ve znění pozdějších předpisů.

13. listopadu 1918 byl vydán zákon č. 31/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. V této ústavě byla zakotvena sedmnáctičlenná vláda, která odpovídala Národnímu shromáždění. Jedním z rezortů bylo Ministerstvo financí.

14. listopadu 1918, kdy byla jmenována první československá vláda, v jejímž čele byl *Karel Kramář*. Prvním ministrem financí byl jmenován *Alois Rašín*, významný představitel Národně-demokratické strany. Do dnešní doby vykonávalo funkci dalších 40 ministrů, a to českých i federálních, kdy někteří z nich byli ve funkci opakovaně. Současnou ministryní financí je *Alena Schillerová*, která se stala historicky první ženou v této funkci.

Otázka, která vyvstala po vzniku ministerstva, bylo jeho sídlo. Řešením byla tzv. „daň z oken“. Tato daň byla zavedena za účelem přinutit majitele velkých paláců a domů k pronájmu těchto objektů. Ministerstvo financí se tedy mohlo nastěhovat do prvního patra *Clam – Gallasova paláce* v Husově ulici. Tyto prostory byly dlouhodobě kapacitně nedostačující, a proto se museli zaměstnanci stěhovat do různých objektů (*Voršílský klášter*, několik místností v německé teologické a filozofické fakultě, dům v ulici *Karolíny Světlé*). V roce 1921 ministerstvo zakoupilo klášterní komplex Ústavu anglických panen za 7 milionů korun. V roce 1928 byla zahájena přístavba dvou křídel do Dražického náměstí a Letenské ulice, kde se v současné době nachází hlavní vchod s reprezentativní vstupní halou.

3.1.2 DAŇOVÁ A FINANČNÍ SPRÁVA

Již od roku 1918 byly ministerstvu financí podřízeny berní úřady, které fungovaly i po zřízení samostatného československého státu. Nyní je jednou z přímo řízených organizací Ministerstvem financí Finanční správa ČR. Ta zajišťuje správu daní, ale zároveň vykonává široké spektrum dalších agend. Je podřízena Ministerstvu financí. Organizační struktura Finanční správy ČR je tvořena soustavou orgánů finanční správy - Generální finanční ředitelství a jemu je podřízeno Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady.

3.2 MINISTERSTVO FINANCÍ V OBDOBÍ PRVNÍ REPUBLIKY

Rok 1918 představoval čtvrtý rok válečného konfliktu, jenž se rozšířil do celého světa. Během léta roku 1918 se začalo jasně ukazovat, že centrální mocnosti zastoupené Německem, Rakousko-Uherskem, Tureckem a Bulharskem již dlouho nevydrží odolávat intenzivnímu tlaku dohodových vojsk. V případě Rakouska-Uherska se problémy objevovaly, a to jak na frontě, tak i v zázemí, a vyústily v úplný rozpad tohoto staletého soustátí. Výsledkem byl celkový rozpad habsburské monarchie na několik tzv. nástupnických států, mezi které patřilo i Československo.²⁴³

Období tzv. první republiky počalo vznikem samostatného státu dne 28. října 1918 a pokračovalo až do Mnichovského diktátu dne 30. září 1938, kdy za prezidentství *Tomáše Garrigue Masaryka* a *Edvarda Beneše* byl budován demokratický stát s tržním hospodářstvím. 28. října 1918 byl veřejně vyhlášen zákon o zřízení samostatného státu československého (zákon č. 11/1918 Sb. z. a n.).

Prvotním vykonavatelem státní svrchovanosti se stal Národní výbor československý. Aby byla zachována kontinuita s dosavadním právním řádem, nařídil jménem československého národa mimo jiné, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti a všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení (tzv. recepční zákon). Provedení zákona bylo současně uloženo Národnímu výboru. Zákon podepsali *Alois Rašín*, *Antonín Švehla*, *František Soukup*, *Jiří Stříbrný* a *Vavro Šrobár*.²⁴⁴

9. listopadu 1918 bylo vydáno nařízení Národního výboru, kterým se zřizovala odborná finanční komise při Úřadu pro správu finanční. Účelem komise bylo především pečovat o nerušený oběh platidel a dozírat na finanční obory československého státu. Všechny státní orgány, jakož i jiné orgány veřejné správy, byly povinny podávat komisi vysvětlení a dbát jejích pokynů a opatření. Odborná

²⁴³ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 4.

²⁴⁴ PEROUTKA, F.: Budování státu, Lidové noviny, 1991.

komise byla orgánem přechodným a její funkce skončila, jakmile bylo dokončeno vybudování Úřadu pro správu finanční podle zákona č. 2/1918 Sb. z. a n.

13. listopadu 1918 byl vydán zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. V její části o moci výkonné a nařizovací bylo zakotveno zřízení sedmnáctičlenné vlády odpovědné Národnímu shromáždění. Vedle jiných resortů bylo zřízeno i Ministerstvo financí. Dále zákon schválil akty moci výkonné a nařizovací, které schválil Národní výbor v předešlém období.

První vláda byla jmenována 14. listopadu 1918, jejím předsedou se stal Karel Kramář a ministrem financí *Alois Rašín*. Ministerstvu financí byly podřízeny berní úřady.²⁴⁵ Byla nutná stabilizace státu. Ekonomika byla kvůli dlouho trvající válce vyčerpána a hrozily sociální nepokoje. Na našem území platila rakouská měna, emitována rakouskou bankou s emisním monopolem a měna nebyla tedy kontrolována přímo českou vládou. Komise složená ze zástupců nástupnických států byla ustavena pro tento účel, avšak nefungovala. Rakouská banka tiskla měnu ve značném objemu, aby kryla své výdaje. Měny však nebyly odděleny a nebyly uzavřeny hranice, tím se oběživo dostalo na naše území, čímž dále narůstala inflace.²⁴⁶

3.2.1 STÁTNÍ SLUŽBA V MF ZA PRVNÍ REPUBLIKY

Hlavním právním předpisem byla již zmiňovaná služební pragmatika (viz kapitola první). Úředníci měli právo na postavení odpovídající jejich definitivnímu služebnímu poměru. Služební pořadí se určovalo podle délky služebního času stráveného ve službě. Úředník měl právo užívat na veřejnosti úřední označení a být jím nazýván. Úřední tituly upravovalo nařízení č. 103/1927 Sb. z. a n.

Platové požitky úředníků se řídily automatickým postupem. Výše platu a další právní postavení úředníků byly stanoveny též již zmiňovaným platovým zákonem č. 103/1926 Sb. z. a n.

²⁴⁵ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 5.

²⁴⁶ VENCOVSKÝ, F.: Státní finance v historii Československa-období 1918-1947, Finance a úvěr 8/1994.

Významný byl též již zmiňovaný restriktivní zákon č. 286/1924 Sb. z. a n., o omezení počtu úředníků, který prováděl úsporná opatření. Dle něj úkoly státu měly být omezeny na míru nezbytně vyžadující životní zájem obyvatel a státu. Počet nezbytných úředních sil byl stanoven pevně, tj. nemohl být překročen.

Disciplinární odpovědnost existovala úřední i služební. Mírnější provinění bylo trestáno pořádkovým trestem, kterým byla výstraha a peněžitá pokuta. Pořádkové tresty ukládala disciplinární komise, případně přednosta úřadu. Služební přečiny byly trestány disciplinárními tresty, které byly stanovovány disciplinárními komisemi. Z disciplinárních trestů bylo možno uložit důtku, vyloučení postupu do vyšších platů, zmenšení služného, přeložení na odpočinek s menším výslužným anebo propuštění. Za trestné činy byl úředník stíhán soudně podle trestního zákona. Byl-li úředník stíhán trestně u soudu, mohl být navíc stíhán ještě i disciplinárně, a to se zdůvodněním, že každé přestoupení trestního zákona mohlo znamenat i služební přečin.²⁴⁷

Článek 92 ústavní listiny upravoval ručení na škodu způsobenou nezákonným výkonem úřední moci. Z tohoto ustanovení byla vyvozována povinnost úředníků zkoumat, zda rozkazy představených nejsou v rozporu se zákonem. Zákon, navazující na tento článek však nebyl vydán a postupovalo se proto dle dvorského dekretu již z roku 1806. Podle něj úředníka nebylo možno žalovat před soudem pro náhradu škody, ale bylo třeba se domáhat náhrady administrativní cestou u nadřízeného úřadu. Náhrada škody měla být poskytnuta tehdy, když v činnosti úředníka bylo zjištěno zároveň disciplinární provinění, tj. když porušil i jeho úřední povinnosti. Pokud nebylo prokázáno, že se úředník dopustil zároveň porušení úředních povinností, nebylo možno náhradu škody uplatnit. Platily však výjimky z tohoto postupu, například pro soudce dle zvláštního zákona (zákon č. 112/1872 ř. z.).

V této době byl též vydán zákon č. 178/1924 Sb. z. a n., o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství. Tresty za úplatkářství byly odstupňovány na přestupky, přečiny a zločiny. Mohlo se jednat též o porušení úředního tajemství, v případě, pokud osoba vyzradila obsah tajného nebo důvěrného spisu a zároveň

²⁴⁷ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 22.

ohrozila důležitý veřejný zájem nebo soukromý zájem oprávněný. Tyto trestné činy byly projednávány soudy.²⁴⁸

3.2.2 DAŇOVÁ SPRÁVA ZA PRVNÍ REPUBLIKY

Daňovou správu vykonávaly orgány převzaté z Rakousko-Uherska. Na našem území jimi byla zemská finanční ředitelství v Praze a v Brně a finanční ředitelství v Opavě. Zemská finanční ředitelství byla druhoinstanční a byla podřízena vídeňskému ministerstvu financí. Personálně byla propojena s politickou správou, v čele byl místopředseda s funkcí presidenta (po vzniku republiky šéf politické správy země), vicepresident byl vždy odborník finanční.²⁴⁹ Zemským finančním ředitelstvím byla podřízena finanční ředitelství okresní, která zajišťovala správu nepřímých daní v první instanci. V Čechách se jednalo o 12 okresních finančních ředitelství, na Moravě 4 okresní finanční ředitelství, ve Slezsku 3 finanční inspektoráty. Dozoru okresních finančních ředitelství podléhaly dále puncovní úřady, pražská burza a plodinová burza.²⁵⁰

Dále existovaly úřady, které do té doby podléhaly přímo vídeňskému ministerstvu financí, a byly tedy převzaty do přímého řízení Ministerstva financí Československé republiky, jako finanční prokuratury, tabáková režie, a loterní úřady, vše v Praze i v Brně. Přímé daně spravovaly berní referáty, jež byly součástí okresních hejtmanství, tj. nacházely se ve všech politických okresech, a berní úřady zřízené v sídlech okresních soudů.²⁵¹

Nutným se stalo oddělit správu daní od správy politické, a zamezení ovlivňování její činnosti. Zákonem č. 153/1919 Sb. z. a n., se z berních referátů vytvořily berní správy, které byly vyňaty z okresních hejtmanství a podřízeny byly zemským finančním ředitelstvím. Vedoucí zemských finančních ředitelství byli nezávislí na přednostech zemských správ politických. Nezávislost úředníků upevňovala již zmiňovaná služební pragmatika, která byla v roce 1919

²⁴⁸ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 22.

²⁴⁹ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 15.

²⁵⁰ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 15.

²⁵¹ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 16.

vícekrát novelizována (zrušena roku 1950, od té doby až do účinnosti zákona č. 234/2015 Sb., o státní službě, zaměstnanci daňové správy nespádali pod služební zákon).

Výkonným orgánem byla finanční stráž, která byla ozbrojená a uniformovaná, provádějící strážní službu na celní hranici, kde měla v gesci clo a nepřímé daně a pomocnou celní i daňovou službu. Finanční stráž vznikla již roku 1842, a to sloučením sboru pohraničních myslivců a důchodkové stráže. Následně byla její činnost upravena dvorským dekretem z 21. dubna 1843. Roku 1918 ji na Československá republika převzala, ale na Slovensku a Podkarpatské Rusi byly struktury vybudovány zcela nově.

3.2.3 VZNIK ČESKOSLOVENSKA

Hlavním úkolem prvorepublikového Ministerstva financí bylo provedení měnové reformy a vytvoření nové měny. Její provedení komplikoval formující se mocenský státní aparát, který řídil pouze českomoravský region, ale německé pohraničí bylo vzbouřené a velká část Slovenska byla ovládána jednotkami maďarskými.²⁵²

Ministerstvo financí řešilo také rozpočtové záležitosti. Na konci roku 1918 již nebyl přijat nový rozpočtový zákon. První rozpočtová norma Československa byla přijata 20. prosince 1918, a to zákonem o rozpočtovém provizoriu č. 95/1918 Sb. z. a n.²⁵³ Vláda jím byla zmocněna v prvním pololetí roku 1919 vybírat daně a poplatky podle dosud platných předpisů. Výdaje vlády měly být účtovány na vrub rozpočtu, který měl být teprve stanoven. To se stalo zákonem č. 433/1919 Sb. z. a n.²⁵⁴ schváleným v červnu 1919, který stanovil historicky první státní rozpočet Československa. Jeho konstrukce vycházela ze základního filozofického přístupu ministra *Aloise Rašína*. Rozpočet byl stanoven jako deficitní (příjmy 6,7 miliard., výdaje 10,6 miliard.), nicméně tato okolnost byla nutnost, nikoliv přístup ministerstva.²⁵⁵

²⁵² Deset let Československé republiky, Státní tiskárna, Praha 1928.

²⁵³ Zákon č. 95/1918 Sb. z. a n., o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919

²⁵⁴ Zákon č. 433/1919 Sb. z. a n., Finanční zákon republiky Československé pro rok 1919

²⁵⁵ SÚA, f. NÚKÚ, státní závěrečný účet 1919.

Začátkem roku 1919 pokročily práce na přípravě měnové reformy, jejíž provedení bylo též umožněno vojenským obsazením německých vzbouřených území. Základními přístupy byla měnová odluka od ostatních států, restrikce objemu oběživa a zřízení Bankovního úřadu při Ministerstvu financí.²⁵⁶

3.2.4 KONJUNKTURA

Ve druhé vládě *Antonína Švehly* se stal ministrem financí *Karel Engliš*, který provedl rozpočtovou reformu roku 1926, vycházející z teleologické hospodářské teorie.²⁵⁷ *Karel Engliš* se neshodoval s deflační politikou *Antonína Rašína*, když upozorňoval na její negativní účinky na odvětví výrobní, potažmo na celou ekonomiku. Byl zastáncem stabilizace měny, přičemž tato politika byla od roku 1925 vládou sledována.²⁵⁸

Zřízena byla Národní banka československá a zrušen již zmiňovaný Bankovní úřad při Ministerstvu financí.²⁵⁹ Nově ustavená emisní banka byla akciovou společností se základním kapitálem 12 milionů zlatých dolarů USA, jenž byl rozdělen na 120 tisíc akcií na jméno. Třetina kapitálu patřila státu. Akcie byly od roku 1927 kótovány na Burze pro zboží a cenné papíry. V čele banky stál guvernér jmenován prezidentem republiky na návrh vlády na dobu pěti let. Bankovní rada byla tvořena guvernérem a devíti členy. Národní bance byl udělen emisní monopol na 15 let. Banka řídila devizové hospodářství. Se zřízením Národní banky československé došlo k ukončení dlouholetého provizoria, kdy mohlo Ministerstvo financí ovlivňovat emisní politiku. Měna Československé republiky se změnila ze státovkové na bankovkovou. Roku 1929 bylo vyhlášeno navázání hodnoty československé koruny na zlato. Koruna se stala měnou zlaté devízy, avšak k zavedení přímé směnitelnosti bankovek za zlato nikdy nedošlo. Národní banka československá byla povinna oznámit vydání bankovek Ministerstvu financí. Banka byla povinna předávat Ministerstvu financí výkazy o stavu hospodaření a zprávu o celoročních výsledcích. Guvernér banky podával zprávu rovněž zákonodárným sborům. Druhá polovina 20. let minulého století byla obdobím konjunktury, která umožnila konsolidovat stav veřejných rozpočtů. Problémem

²⁵⁶ VENCOVSKÝ, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, Finance a úvěr 4/1996.

²⁵⁷ VENCOVSKÝ, F.: Dějiny českého ekonomického myšlení do roku 1948, Brno 1997.

²⁵⁸ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 8.

²⁵⁹ VENCOVSKÝ, F. a kol.: Dějiny bankovníctví v českých zemích, Bankovní institut 1999

byla vysoká hodnota státního dluhu, vzniklého převzetím rakousko-uherských dluhů a deficitním financováním v poválečných letech.²⁶⁰

3.2.5 VELKÁ HOSPODÁŘSKÁ KRIZE

Známky velké hospodářské krize v počátku třicátých let je možno vysledovat v roce 1928. Tehdejší Československou mělo velký podíl zahraničního obchodu na národním důchodu, a proto byla republika velmi zasažena. Vedlo to k nárůstu nezaměstnanosti, a to především v oblastech osídlených národnostními menšinami. V těchto místech tak narůstal radikalismus levicový i národnostní.²⁶¹ Nezaměstnanost vedla k nutnosti vyplácet podporu, tím pádem byl nárůst výdajů.

Tato doba je z pohledu Ministerstva financí charakterizována snížením státních příjmů. Státní rozpočet byl v těchto letech vždy deficitní. Vláda byla nucena k půjčkám. Patrná byla snaha chránit domácí trh, také byla diskutována podpora exportu československých výrobků. Ten však byl s ohledem na lpění na zlatém základu koruny velice drahý, neboť řada měn, zejména z tzv. *šterlingového bloku* devalvovala.²⁶²

Třicátá léta s sebou nesla další negativní důsledky vedle velké hospodářské krize. Další problém, jenž takto ovlivnil veřejné finance, byl nástup Adolfa Hitlera na funkci říšského kancléře roku 1933. Vystala nutnost obranné politiky, přičemž armáda nebyla v této době v dobrém stavu, mimo jiné díky restriktivním opatřením v rámci vládních výdajů. Ministerstvo financí, v čele s ministrem *Karlem Traplem* mělo za úkol zajistit prostředky na nákup armádních potřeb v rámci zbrojení. V říjnu 1933 zasedala Nejvyšší rada obrany státu, jakožto vládní orgán pro potřebu koordinace bezpečnostní politiky.²⁶³ Ministr národní obrany společně s ministrem financí měli samozřejmě mnohdy protichůdné požadavky, přičemž ministr financí byl řádným členem této rady. Realizován byl tzv. Výzbrojní program, v jehož rámci byla schválena půjčka za účelem obrany státu. Poté se Ministerstvo financí podílelo

²⁶⁰ KARFÍKOVÁ, M., KARFÍK, Z.: Rozpočtová a daňová reforma podle Karla Engliše, Právník 4/2012, s. 392-402

²⁶¹ KÁRNÍK, Z.: České země v éře První republiky (1918-1938), 2. díl, Libri, Praha, 2000.

²⁶² CASSEL, G.: Pád zlaté měny, Praha, 1936.

²⁶³ PAVEL, J., Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938, 1. vyd., Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, Praha, 2004.

na tvorbě „Válečného finančního plánu“ a též na založení Nejvyššího úřadu hospodářského.

Státní zaměstnanci ministerstva bojovali v některých případech se zbraní v ruce. Roku 1936 vládní nařízení č. 270/1936 Sb. z. a n. zřídilo „Stráž obrany státu“, přičemž členy byly vojáci, četníci a policisté a také již zmiňovaná finanční stráž. Jejich posláním bylo chránit neporušitelnost státních hranic a nedotknutelnost státního území a chránit veřejný pořádek a bezpečnost. Plnění tohoto úkolu si v roce 1938 mnohdy vyžádalo použití zbraně. V potyčkách se sudetoněmeckými občany byla řada příslušníků zabita, zraněna či odvečena do Německa.²⁶⁴ Tento ozbrojený sbor fungoval do roku 1939. Za mírového stavu fungovaly jednotky Stráže obrany státu jen rámcově. Její příslušníci byli přezdíváni „sosáci“.

²⁶⁴ ŠRÁMEK, P.: Československá armáda v roce 1938, Brno-Náchod, 1996.

3.3 MINISTERSTVO FINANČÍ V LETECH 1938-1945

3.3.1 DRUHÁ REPUBLIKA (1938-1939)

Léta 1938-1939 jsou obdobím tzv. druhé republiky. 30. září 1938 byla uzavřena Mnichovská dohoda. Pro republiku tato doba znamenala přechod směrem od státu liberálně demokratického s liberálně tržní ekonomikou ke státu autoritativně nacionalistickému s direktivně řízeným hospodářstvím. Výrazným bodem, který směřoval k více autoritativnímu státu byl zmocňovací zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., jenž opravňoval prezidenta republiky k vydávání dekretů, měnících ústavní zákony po jednomyslném návrhu vlády. Toto oprávnění bylo vládou často využíváno. Zákonodárná moc přešla do rukou moci výkonné, byla fakticky likvidována parlamentní demokracie.

Nastal problém židovské emigrace a vývozu židovského kapitálu. V řešení židovské otázky byla druhá republika pod střídavým tlakem Německa na straně jedné a Západních zemí na straně druhé (především Velké Británie, která nediskriminací Židů podmiňovala poskytnutí půjčky na obnovu pomnichovského hospodářství). Vláda se snažila podporovat židovskou emigraci a převod jejich majetku do českých rukou, zároveň však emigrantům umožňovala část jejich kapitálu vyvézt. Významnou roli ve vztahu k řízenému vystěhovalectví hrál britský dar 4 miliónů liber (mezivládní smlouva o jeho podrobnostech byla uzavřena 27. ledna 1939). Proud židovských emigrantů směřoval do celé řady zemí, a to i do Palestiny (na základě dohody Ministerstva financí s *Jewish Agency for Palestine*). V období druhé republiky a poté až do července 1939 v rámci řízeného vystěhovalectví emigrovalo přes 12 000 Židů, srovnatelné množství pak opustilo české země soukromě.

3.3.2 DŮSLEDKY MNICHOVSKÉ DOHODY A ZTRÁTY ÚZEMÍ

Co se týče politických názorů, důsledkem mnichovského diktátu byl především nárůst nacionalistických a antisemitských nálad. Vina za mnichovskou dohodu byla dávána systému pluralitních stran a demokracie masarykovské.²⁶⁵ Neustraník *Emil Hácha* byl zvolen po odstoupení *Edvarda Beneše* prezidentem republiky.²⁶⁶

Proto se politická scéna druhé republiky do jisté míry „polarizovala“ pravicovou Stranou národní jednoty a levicovou Národní stranou práce, která byla v opozici. Omezovány byly politické aktivity spjaté s prvorepublikovým fungováním, či které nepodporovaly nový režim. Slovenské *klerofašistické ľudácké hnutí*, které ve Slovenské republice existovalo až do roku 1945, spojovalo katolický klerikalismus s určitými prvky fašismu, a to zejména italského. Klerofašismus jako takový se formoval již od 20. let 20. století a usiloval o stavovské uspořádání společnosti v duchu papežských encyklik a nastolení autoritativního státního zřízení s vedoucí rolí katolické církve. Část obyvatel však s těmito poměry nesouhlasila a věřila v další obnovení státu v duchu masarykovské demokracie.

Ztráta pohraničního území zaznamenala přibližně 30 000 km² a přibližně 3 860 000 obyvatel.²⁶⁷ Posléze odstoupilo jižní Slovensko a Podkarpatská Rus ve prospěch Maďarska, tzv. vídeňskou arbitráží. V této době se zvyšoval počet českých pohraničních uprchlíků, včetně státních zaměstnanců, kteří neměli v nově okleštěném území práci.

²⁶⁵ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 29.

²⁶⁶ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 30.

²⁶⁷ GEBHART J., KUKLÍK J.: Druhá republika 1938-1939, Svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě, Paseka, Praha 2004, s. 26.

3.3.3 PROTEKTORÁT ČECHY A MORAVA (1939-1945)

„Dnes je ten nejúžasnější den mého života. Právě jsem dosáhl toho, oč se jiní po staletí marně snažili. Čechy a Morava jsou zpátky v Říši. Vstoupím do historie jako největší Němec všech dob.“ Tento výrok pronesl Adolf Hitler 15. března roku 1939.²⁶⁸ S protektorátem Čechy a Morava je spojeno nejtragičtější údobí našeho státu, poznamenané ztrátou samostatnosti, persekucí obyvatel a druhou světovou válkou. Protektorát Čechy a Morava byl formálně zřízen druhý den po okupaci výnosem *Adolfa Hitlera* 16. března 1939 (č. 75/1939). Tento akt zcela protiprávního charakteru likvidující do té doby veškeré formálně existující svobody českého národa ve svém důsledku zapříčinil na několik let vymazání společného státu Čechů a Slováků z mapy Evropy. Protektorátu byla odeprána státní povaha a ve smyslu citovaného Hitlerova výnosu se stal integrální součástí Německé říše. Nastala otevřená teroristická německá diktatura, zajištěná rozsáhlým donucovacím aparátem. Protektorát zanikl 5. května 1945. Byl vytvořen násilnou cestou, bez účasti českých orgánů. Z pohledu českého ústavního práva a mezinárodního práva byl nicotný. Nebyl mezinárodně uznán (Spojené státy odmítly Protektorátu poskytovat stávající československou dovozní doložku nejvyšších výhod). Po formální stránce neměl mezinárodněprávní subjektivitu a jeho jménem v zahraničních vztazích vystupovala Říše, která mu poskytovala vojenskou „ochranu“. Byl nástrojem nacistické diktatury za účelem hospodářského vytěžení českých zemí, resp. eliminace neněmeckých obyvatel. Výnosem bylo přiznáno údajné právo na autonomní správu s protektorátním prezidentem a vládou, převzatých po druhé republice. Národní shromáždění bylo roku 1939 rozpuštěno a žádný parlamentní orgán nebyl zřízen. Zrušila se některá ministerstva (ke konci války jich zbylo sedm). Německé instituce tady existovaly vedle našich „autonomních“, v čele s říšským protektorem. Zastupoval jej státní tajemník. Obyvatelstvo se dělilo na německé (s říšským občanstvím, podléhající říšským zákonům), české neboli protektorátní a téměř bezprávné židovské.²⁶⁹

Prezidentem byl *Emil Hácha*. První protektorátní vláda v čele s *Rudolfem Beranem* byla převzata z druhé republiky a setrvala ve funkci do roku 1939,

²⁶⁸ Irving, D., *Hitlerova válka a válečná stezka let 1933-1945*, Brno 2005, s. 189.

²⁶⁹ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: *Historie ministerstva financí 1918-2004*, s. 34.

kdy byla nahrazena vládou generála *Aloise Eliáše*. Ve všech protektorátních vládách byl ministrem financí *Josef Kalfus*. Národní banka československá byla přeměněna na Národní banku pro Čechy a Moravu s guvernérem *L. F. Dvořákem*.

V první i druhé protektorátní vládě byly osoby zapojené do protinacistického odboje (*Eliáš, Feierabend*), třetí a čtvrtá vláda byly považovány za kolaborantské. Ministr financí *Kalfus*, který navenek vystupoval jako apolitický odborník, se však snažil obhajovat české zájmy a pomáhal odboji (včetně pomoci finanční), což se odrazilo též v poválečném rozsudku Národního soudu, který sice *Kalfuse* jako člena kolaborantských vlád shledal vinným, zároveň ale upustil od potrestání (jako u jediného z obžalovaných).²⁷⁰

Byla zavedena všeobecná pracovní povinnost, a to i vně protektorátního území (tzv. totální nasazení).

Němečtí důvěrníci a jiní úředníci byli dosazováni na pozice protektorátních ministerstev, podléhajících přímo německým orgánům. Měli za úkol kontrolovat práci českých úřadů. Ministerstvo financí jich mělo o něco méně než ostatní. Mnoho politicky nespolehlivých českých úředníků bylo propuštěno, popř. penzionováno. Němčina byla dalším úředním jazykem a úředníci museli prokazovat její znalost.²⁷¹

V hospodářství se projevovala perzekuce Židů, např. výraznými omezeními při zcizování nemovitostí, arizace židovských podniků, zákaz výkonu funkcí ve veřejné správě. Platby ve prospěch Židů se mohly uskutečnit jen se souhlasem Ministerstva financí. Ekonomicky utlačovaní byli i Češi (např. Pozemkový úřad pro Čechy a Moravu převáděl vlastnictví pozemků od Čechů Němcům, konfiskace).

Ministerstvo financí shánělo velké finanční prostředky na platy veřejných zaměstnanců internovaných německými úřady jako národní „rukojní“ (např. v rámci akce *Albrecht I.*) Dotovalo odbojářské spolky.

²⁷⁰ Podrobnosti ohledně procesu se třetí (resp. čtvrtou) protektorátní vládou a rovněž k osobě ministra *Kalfuse* viz KVAČEK, R., TOMÁŠEK, D.: *Obžalována je vláda*, Themis, 1999.

²⁷¹ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: *Historie ministerstva financí 1918-2004*, s. 37.

V období protektorátu byla zrušena finanční stráž, a to v roce 1940. Na slovenském území ale existoval sbor finanční stráže po celou dobu války.

V souvislosti s Ministerstvem financí během druhé světové války zmíním osobu generálmajora *Františka Búrgera – Bartoše*. Byl bývalým vojákem v první světové válce a za doby druhé světové války se účastnil odboje. Pracoval na Ministerstvu financí jako odborový rada penzijního oddělení pro otázky bývalých důstojníků československé armády. Spolupracoval tajně s ministerským předsedou generálem *A. Eliášem*, jemuž předával zprávy zahraničního rozhlasu. Poté spolupracoval s odbojovou organizací Obrana národa. Tuto organizaci tvořili především bývalí důstojníci československé armády. Snažil se založit vojenské velitelství, jež by organizovalo vojenskou akci proti německým okupantům. Toto velitelství dostalo krycí jméno Bartoš. Členové této odbojové organizace se setkávali jen v pečlivě vybraných úředních budovách, také v budově Ministerstva financí. Neoslovovali se vojenskými hodnostmi, ale úředními či služebními tituly. Místo bylo sjednáváno ústně, čas telefonicky, ale byl proti skutečnému času posunut o hodinu a den. Po německé kapitulaci (7. května 1945, platné 8. května od 23:01) byl *František Búrger* odvolán ministrem národní obrany *Ludvíkem Svobodou* z funkce náčelníka štábu a posléze odvelen do Budapešti. V 50. letech byl odsouzen k trestu odnětí svobody a ztrátě vojenské hodnosti. Nyní je mu ve vestibulu Ministerstva financí v Letenské ulici věnována pamětní deska.²⁷²

²⁷² MUSILOVÁ, J.: Z historie budov Ministerstva financí, Ministerstvo financí, 2013, s. 21-27.

3.3.4 MINISTERSTVO FINANCÍ A EXILOVÁ VLÁDA (1939-1945)

Ve Velké Británii se mezitím utvářelo prozatímní státní zřízení, které mělo snahu obnovit po válce Československo. Samostatné Československo nikdy právně nezaniklo, protože okupace 15. března 1939 byla porušením mezinárodního práva. Západní velmoci okupaci nikdy oficiálně neuznaly. Slovenský štát však některými státy uznán byl. Mnichovská dohoda (a následné postoupení pohraničních území) byla neplatná od samého počátku, neboť odporovala mezinárodnímu právu, byla přijata bez účasti československé strany, Československo se jí podřídilo pouze pod hrozbou vojenského zásahu, a to bez schválení ústavně předepsaným způsobem. V případě předmnichovských hranic byla situace podstatně komplikovanější, protože Velká Británie a Francie se poměrně dlouho odmítaly Mnichova zřici.²⁷³ Prezidentem republiky nadále zůstal *Edvard Beneš*, jehož abdikace v říjnu 1938 byla opět vynucena silou ze strany Německa. 17. října 1939 byl vytvořen Československý národní výbor v Paříži. Po porážce Francie se centrem čs. emigrace stal Londýn, kde se Československý národní výbor změnil v exilovou vládu, která byla uznána Velkou Británií dopisem ministra zahraničí *lorda Halifaxe*, ze dne 21. července 1940. 18. července 1941 uznal československou exilovou vládu *de iure* Sovětský svaz a Velká Británie, zatímco USA tak učinily až v říjnu 1942.²⁷⁴

Postavení úředníků exilového státu se řídilo principem právní kontinuity s předmnichovským Československem, tedy dle dosavadních předpisů. Příslušné modifikace stanovil prezidentský dekret č. 10/1941 Úředního věstníku čsl., o ustanovování a o služebních i platových poměrech zaměstnanců Československé republiky v zahraničí.²⁷⁵

²⁷³ Podrobněji viz MALÝ, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, Praha 1997

²⁷⁴ MALÝ, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945, Linde, Praha 1997

²⁷⁵ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 42.

3.4 PŘEHLED MINISTRŮ FINANCÍ OD DOB PRVNÍ REPUBLIKY DO ROKU 1945

Touto kapitolou uvedu všechny ministry financí od doby vzniku samostatné Československé republiky až do roku 1945. Tímto rokem je také ukončen výklad o historii státní služby na českém území v kapitole první.

První část jsem ohraničila lety 1918-1938, tedy od doby vzniku samostatného státu do doby vzniku Protektorátu Čechy a Morava. Druhá část obsahuje výčet ministrů financí od roku 1938 do roku 1945. Třetí částí zmíním životopisy některých významných ministrů financí, a to jak osobnosti známé všeobecně, tak osobnosti, jež sice nejsou v obecném povědomí, zasadily se však svými kroky v rámci jejich výkonu funkce o rozvoj a pokrok jak Ministerstva financí, tak potažmo o rozhodující činy v rámci hospodářství národního.

3.4.1 1918-1938

Historicky prvním ministrem financí nově vzniklé Československé republiky byl *Alois Rašín*. Funkce se ujal dne 14. listopadu až do 8. července 1919.

Druhým ministrem se stal *Cyril Horáček*, a to na pouhé necelé tři měsíce, od 8. července 1919 do 26. září 1919. Od 27. září do 25. května 1920 byl ministrem *Kuneš Sonntág*.

Výrazným ministrem financí byl poté *Karel Engliš*, a to od 26. května 1920 do 15. září 1920, potažmo jako správce od 15. září 1920 do 21. března 1921.

Tři měsíce (22. března 1921 - 29. září 1921) byl ministrem *Vladimír Hanačík*, poté od roku 1921 do října 1922 *Augustin Novák*. V říjnu roku 1922 se stal opět ministrem financí *Alois Rašín*, a to do února 1923. Poté funkci převzal *Bohdan Bečka*, do prosince roku 1923.

V prosinci 1925 se funkce ujal *Karel Engliš*, a to až do listopadu 1928. V listopadu 1928 jakožto správce nastoupil *Bohumil Vlasák*.

Od prosince roku 1929 do dubna 1931 byl ministrem financí opět *Karel Engliš*. Po něm až do března 1936 zastával funkci *Karel Trapl*. Březnem 1936

nastoupil *Emil Franke*, jakožto správce, na pouhých 11 dní. Od března 1936 do července 1937 byl ministrem financí *Josef Kalfus*. Poté opět jako správce *Emil Franke*, od července do října 1937.

3.4.2 1938-1945

Již od 2. října 1937 byl ministrem financí v první protektorátní vládě *R. Berana Josefa Kalfusa*, který jím byl až do března roku 1939. Ve Šrámkově prozatímní exilové vládě byl od roku 1940-1941 Edvard Outrata, poté do dubna 1945 *Ladislav Feierabend*. Od března 1939 do 5. května 1945 byl ministrem financí ve třech dalších protektorátních vládách *Josef Kalfus*.

3.4.3 VÝZNAMNÍ MINISTŘI FINANCÍ

Prvním ministrem financí se stal *Alois Rašín*. Narodil se roku 1867 a zemřel roku 1923. Byl ekonomem, politikem a právníkem. V roce 1899 spoluzakládal státoprávní radikální stranu a roku 1907 se přidal ke skupině mladočechů, později se stal národním demokratem. V roce 1894 byl odsouzen v procesu s Omladinou. V roce 1911 se stal vídeňským poslancem a řídil Národní listy. Aktivně se zapojil do protirakouského odboje v první světové válce a roku 1916 byl odsouzen k trestu smrti, roku 1917 byl však amnestován. Podílel se na tvorbě recepčního zákona. V letech 1918-1923 byl poslanec Národního shromáždění. Za předsedy vlády *Karla Kramáře* se stal ministrem financí a dále ve *Švehlově* vládě, kdy funkci zastával do své smrti v únoru 1923, kdy zemřel na následky atentátu.²⁷⁶ Významně se podílel na měnové reformě roku 1919. Pro zajímavost bych ráda zmínila též, že na přelomu let 1918 a 1919 se zvedla vlna zájmu o stará pojmenování nové měny nového státu, což se v měnové oblasti projevilo voláním po označení, jako byly denár, groš, tolar, hřívna a podobně. Nakonec se ukázalo, že veřejnost si už příliš zvykla na pojmenování „koruna“, a tak se neujaly ani další ryze české návrhy jako právě „rašín“ (který se objevil po lednovém atentátu), dále „lev“ (který se však stal měnovou jednotkou v Bulharsku) nebo „sokol“, který patřil do poslední chvíle k nejvážnějším kandidátům. Není přitom bez zajímavosti, že Československo, jeden z hlavních iniciátorů rozpadu monarchie, nakonec jako jediný nástupnický

²⁷⁶ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: Historie ministerstva financí 1918-2004, s. 24.

stát zachovalo předválečné označení měny „koruna“. Drobné mince se místo dosavadních haléřů měly jmenovat buď stotinky, nebo káňata, byly ale i jiné návrhy, například že „budoucí sokol by měl mít deset drápků a sto brků“ a podobně.²⁷⁷

Ekonom, politik a právník *Karel Engliš* (1880-1961) byl členem lidové-pokrokové strany. Byl ideovým odpůrcem *Aloise Rašína* a prosazoval měnovou stabilizaci. Dva zřejmě nejvýznačnější národohospodáři a hospodářští praktici té doby byli na jednu stranu stoupenci řady podobných principů v oblasti hospodářské politiky a ve středoevropském měřítku zcela unikátní stability československé měny, a přitom se o řadu kardinálních věcí přeli. Například o vhodnost silné deflační politiky, kterou v poválečném hospodářství razil Rašín a jejíž tvrdá podoba byla ukončena v roce 1922 a celkově byla formálně opuštěna v roce 1925. Intelektuálním nástupcem Rašína byl právě první guvernér Národní banky Vilém Pospíšil. Z dlouhodobého pohledu je ale vítězem Engliš, kterého bychom dnes nazvali stoupencem cenové stability, hlavního myšlenkového směru, který nyní v drtivé většině sledují centrální banky vyspělého světa. Opakovaně vysvětloval negativní důsledky deflace na nezaměstnanost, pády podniků a snižování příjmů obyvatel a vyzýval k tomu, aby byl kurz měny upraven či odpoután od měn vázaných na zlato tak, aby se hospodářství ulevilo a odkazoval na některé významné evropské ekonomiky, které v té době tak již učinily. Engliš je unikátní tím, že se svou doktrínou prorazil, přestože tehdy ještě nebyla učebnicová, naopak spíše pionýrská.²⁷⁸ Zasadil se o rozpočtovou a daňovou reformu v roce 1927 a devalvaci koruny v roce 1934. Po únoru 1948 byl vykázán z Prahy.²⁷⁹

Karel Trapl (1881-1940) byl právníkem a ekonomem. Absolvoval soudní praxi a poté působil na Poštovním ředitelství v Praze. Byl ministrem financí ve druhé *Udržalově* vládě, po *Karlu Englišovi*, poté i ve vládách *J. Malypetra* a *M. Hodži*. Ministerstvo se v té době již nacházelo v první fázi zbrojní konjunktury a bylo vystaveno silnému tlaku armády na investice do ozbrojených sil.

²⁷⁷ GRÚŇ, L.: Uplynulo 90 let od první měnové reformy v podmínkách novodobé české státnosti, *Právník*, 12/2009, s. 1330-1346.

²⁷⁸ HAMPL, M.: Jak se (i měnové) dějiny stále opakují (online cit. 13. 3. 2021)

Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Jak-se-i-menove-dejiny-stale-opakuji/

²⁷⁹ BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: *Historie ministerstva financí 1918-2004*, s. 25.

Eduard Outrata (1898-1958), čáslavský rodák, byl národohospodářem a účastnil se protinacistického odboje. Byl také generálním ředitelem brněnské Zbrojovky. Ministrem financí byl mezi roky 1940-1941, v exilové londýnské vládě. Následně byl ministrem průmyslu, obchodu a živností. V letech 1940-1945 byl členem státní rady v Londýně.

Ladislav Karel Feierabend je vrcholným představitelem družstevnictví v éře jeho největšího českého rozkvětu během meziválečného období. Stal se vrchním ředitelem Kooperativy (obchodního ústředí hospodářských družstev) a předsedou Československé obilní společnosti. V Londýně se stal v roce 1940 ministrem, roku 1941 ministrem financí exilové vlády. V roce 1942 se v exilu *Ladislav Karel Feierabend* jako ministr financí zasadil o řadu měnových opatření, která se měla realizovat po skončení druhé světové války (a to včetně včasné emise poválečných československých platidel). Budoucí československá platidla nechal vytisknout v roce 1942 a v roce 1944 zřídil Československý měnový úřad, jenž měl po osvobození republiky plnit funkce cedulové banky. Napsal odborné práce o zemědělském družstevnictví a rozsáhlé paměti na události z období let 1938 až 1950. Ve 20. a 30. letech minulého století se stal *L. K. Feierabend* členem burzovní rady a později také prezidentem Pražské plodinové burzy, která sídlila v dnešním Kongresovém centru ČNB. Výrazně tak ovlivnil podobu budovy původně z roku 1894 – spoluurčil nejen její vnitřní přestavbu, ale rozhodl také o proražení pasáže spojující Senovážné náměstí s ulicí Na Příkopě. Za své zásluhy o rozvoj demokracie, humanity a lidská práva mu byl v roce 1995 propůjčen in memoriam Řád T. G. Masaryka I. třídy.

ZÁVĚR

Pro zpracování tématu historického vývoje státní služby na českém území jsem si zvolila poměrně rozsáhlé časové období, přičemž se v práci stručně věnuji již počátkům za dob středověku. Konec zkoumaného období jsem zasadila do roku 1945-1950. Snažila jsem se o zachycení právněhistorického vývoje tohoto úseku našich právních dějin, neboť popisu právního postavení státních zaměstnanců nebyl dle mého názoru dosud široce věnován v odborných pracích prostor, když se tyto práce zabývají spíše jinými veřejnoprávními otázkami, jako je například organizace státní správy. Patrně je tato situace dána i vývojem před sametovou revolucí, kdy byla spíše podporována jednotná úprava pracovněprávních a služebněprávních vztahů a případná jednotlivá odlišnost „služebníků“ se považovala za přežitek.

Pokud budu hodnotit informace a poznatky, které jsem při zpracování této práce získala, je třeba konstatovat, že při zrodu úřednického práva jsou zejména patrné odlišnosti jeho základů v době jeho zrodu, během doby se však toto odvětví mění do ryze kariérního systému státní služby, kdy vrcholu dosahuje vytvořením služební pragmatiky, která dosud činí inspirativní vzor pro dobu současnou, pro současnou podobu zákona o státní službě a je i východiskem pro jeho výklad, což dokládají odkazy na tento předpis, které nyní činí sekce pro státní službu Ministerstva vnitra ČR. Sekce pro státní službu řídí metodicky výklad tohoto zákona pro všechny služební úřady v rámci naší republiky. Na služební pragmatiku odkazuje též důvodová zpráva k zákonu č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který však nikdy nenabyl účinnosti.

Při zpracování jsem se snažila, aby byly reflektovány hlavní historické proměny a aby byl jednotlivým časovým obdobím věnován dán přibližně stejný prostor. Samozřejmě ale zohledňuji například konkrétní revolučně politické události, které mají následně vliv pro reformaci státní služby či dávám více prostoru konkrétním vladařům či jejich „právním rádcům“. O tomto aspektu může svědčit kapitola věnována *Marii Terezii*, jejíž reformy hodnotím kladně, především z důvodu jistého typu průkopnictví, a to nejen v oblasti státní služby, považují je za zcela zásadní, neřkuli určující, a pozitivní, byť jsem si vědoma, že zejména

současní zastánci tzv. „minimálního státu“ se mnou v tomto ohledu jistě nemusí souhlasit.

V práci jsem se také snažila postihnout nejen právněhistorickou stránku, ale zohlednit též jiná právní odvětví, například teorii práva, jíž považuji za zásadní odvětví, či právní filozofii. V souvislosti s mezioborovým aspektem jsem dále zohlednila kontext správního práva, práva ústavního či práva sociálního zabezpečení a samozřejmě práva pracovního.

První kapitolu jsem zvolila jako stěžejní, byť v rámci členění kvalifikačních prací není tento přístup příliš zvykem. Věnuji se zde historickým kořenům úřednictva, později samotnému vzniku moderního úřednického stavu, tedy byrokracie v době osvícenského absolutismu, pozornost zde věnuji také cirkuláři *Josefa II.*, tedy tzv. osvícenské právní pragmatice. Dále pokračuji dobou policejního absolutismu, kterou hodnotím nejen s ohledem na utlačování práv běžných občanů veskrze negativně. Z pohledu státní služby předbřeznová doba znamenala, že úřední aparát úzce spolupracoval s policií a armádou a byl hlavním pilířem systému, který vyžadoval absolutní podřízení se režimu tehdejšího policejního státu. Poté se věnuji době *neoabsolutismu* a posléze nástupu konstituční monarchie a vzestupem liberalismu. V této době se naopak občanská společnost a samospráva rozvíjela, tudíž represivní složky státu neměly zdaleka takový vliv. V této době byly patrné, z důvodu správního dualismu, nacionálně laděné snahy, které se promítaly například do požadavků jazykových, jimž se v souvislosti s požadavky na vstup a výkon, jakož na vedení úředního jazyka ve spojitosti se státní službou relativně podrobně věnuji. Další období jsem rozčlenila okamžikem počátku první světové války, až po počátek druhé světové války. Tato doba je charakterizována z pohledu právního z počátku recepce rakouského práva, tedy převzetím služební pragmatiky. Pozdější změny v rámci služebního práva byly učiněny až reformami v letech 1920 a 1927. Poslední částí první kapitoly se zabývá událostmi, jež měly též vliv, velmi negativní, na státní službu, a to doba od roku 1938, přičemž *terminus ad quo* jsem zvolila rok 1945, byť v jednotlivostech se dotknu i doby do roku 1950. Tyto politické souvislosti zmiňuji místy více, místy méně podrobně, neboť jednotlivé změny státní služby z nich vždy vyrůstaly.

Druhá část zabývající se zahraniční úpravou je věnována úpravě státní služby ve Francii a ve Velké Británii, když obě tyto země jsou považovány do jisté míry za kolébku státního úřednictva a úřednictvo má v těchto zemích velkou tradici a nemalý vliv na podobu právního i politického prostředí. Zabývám se zde především v dřívějších historických etapách státoprávním vývojem a veřejnosprávním uspořádáním státu, v pozdějším časovém období pak konkrétní podobou státní služby, která na tento vývoj samozřejmě reaguje. V podrobnostech se pak věnuji zejména britské *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*.

Třetí částí popisují státní službu v prostředí ústředního orgánu státní správy, a to konkrétně v Ministerstvu financí. Uvádím stručnou charakteristiku tohoto ministerstva v současné době a také zmiňuji daňovou a finanční správu, zejména z důvodu mého působení ve státní službě právě v úřadu, spadajícím do tohoto resortu. Co se týče historické části, popisují zde Ministerstvo financí v období první republiky, a to z pohledu státní služby obecně, ale i daňové správy, a to už od doby vzniku Československa, po dobu konjunktury, až po velkou hospodářskou krizi. Další kapitolou pak následuje období let 1938-1945, tedy druhé světové války, které dělím na období druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava a dále částí, která se zabývá exilovou vládou v Británii. Co se týče komplexní kapitoly, zabývající se státní službou v prostředí Ministerstva financí, tuto uzavírám přehledem jednotlivých ministrů financí, a to již od doby první republiky, až po konec druhé světové války, a to zejména z důvodu jejich nesporného vlivu na podobu státní služby i směřování a vývoje státu obecně. Samotným závěrem stručně rekapituluji životopisy významných ministrů financí.

Za současné problémy státního aparátu obecně a procesů, jež se v rámci něho uplatňují, považuji velkou administrativní zátěž a malou pružnost. Postupy, jež v rámci soukromé sféry vedou dle mého názoru k rychlejšímu zavádění změn a v některých případech k lepší výkonnosti, se ve státní správě z různých důvodů neužívají. Jako příklad lze uvést zcela nevyhovující délku procesu výběrových řízení, kdy se v mnohých případech může stát, že kvalitní uchazeč během doby, než bude vybrán k přijetí do služebního poměru, což může být v řádech několika měsíců, raději zvolí jiného zaměstnavatele. Pakliže pokročí elektronizace a digitalizace, dojde ke změně přístupu osob, jež o podobě systému rozhodují,

odstraní se například nutnost schvalování žádostí mnohými představenými, dovoluji si tvrdit, že státní správa bude fungovat mnohem efektivněji, dokonce přístup občanů, tj. klientů státní správy, může doznat pozitivnějších změn.

Po prostudování tuzemských i zahraničních pramenů, však docházím k přesvědčení, že základní principy a na ně vážící se problémy, které se mohou v systému státní služby, resp. konkrétního služebního poměru vyskytovat, jsou podobného rázu a druhu, a to ať se jedná o 18. století, či století jednadvacáté.

V průběhu doby státní úřednictvo vytvořilo uzavřený sociální stav, kdy ale současně některé z jejich výsad se přenesly i na jiné skupiny zaměstnanců. Státní služba by měla být stabilizující prvkem, který vyvažuje střídání politiků. Z tohoto důvodu se domnívám, že krok, spočívající ve vytvoření zvláštního zákona byl krokem správným směrem, ač je patrné z novelizací tohoto zákona a praxe, že stále ještě není předpisem, který by byl bezchybným a vyskytuje se při jeho užívání mnoho aplikačních problémů. Skrze úřednictvo se stát projevuje a skrze úřednictvo je stát vnímán. Proto se domnívám, že kvalitní právní úpravou lze též dojít k jisté kultivaci a ke zlepšení celkového obrazu státní byrokracie, potažmo i státu jako celku.

RESUMÉ

I have selected relatively extensive time period for the thesis which extends all the way to early Middle Ages. The examined period ends between 1945 and 1950. My intention was to depict the evolution of law in these stages of our legal history. There seemed to be not enough scholar and academic publications focused on the legal status of civil servants. Therefore, I explored this topic. Noticeably, this situation was escalated by the pre-velvet revolution phase, in which the uniform legislation of labour and service law was enforced and any distinction from this set form for an individual “servant” was considered an anachronism.

Based on the information and the findings, I have acquired during the research, significant variations in the clerical law groundwork can be found during its birth. Over time, this branch is turning into purely career-focused system of state service and reaches its peak with the introduction of “civil pragmatics” which is still considered an inspiration for the Civil Service Act until nowadays. It is also a foundation for the Civil Service Act interpretation which can be documented by the references to this regulation by the civil service section of the Czech Ministry of Interior. Civil service section controls methodical foundation of the act for all state service offices in Czech Republic.

My intention, while writing this thesis, was to reflect on the major historical transformations and to pay approximately same amount of attention to all individual time periods. Naturally, the key revolutionary political milestones, which have influenced subsequent reforms of state service, are address with emphasis. Specific sovereigns and their influential counsellors are given extra space as well. This aspect is addressed in chapter devoted to Maria Theresa whose reforms are, in my opinion, positive. Especially because of their “pioneer aspect.” I consider them essential and definitive for further development not just in the state service area. Although, I am aware that especially present-day supporters of, so called, “minimalistic state” would not second with my opinion.

The thesis is not addressing just the legal history but also other legal areas, for instance theory of law which I consider to be an essential area which has to be taken into account. In context with interdisciplinary aspect, I have tried to utilize my knowledge in administrative law, constitutional law, Social Security law and labour law.

The first chapter is crucial, even though it is not usually customary for a thesis. It is focused on the historical formation of civil service and later on the origin of the modern state of civil service. In other words, it is centered around the bureaucracy during absolutism in the enlightenment era. Portion of the chapter is also dedicated to the circulated letter declared by Josef II., legal pragmatics in the age of enlightenment. I further continue with the police absolutism era which I evaluate negatively not just because of the oppression of citizens' rights. Civil services' pre-March times were concentrated on a close cooperation between the administrative apparatus and the police (and army), and it was system's principal pillar which required absolute submission to the police state's regime. Hereafter, I focus on the neo-absolutism age and then on the birth of constitutional monarchy and rise of liberalism. In these times, civil society and autonomy was amplified, to the contrary of previous eras. Repressive state function were not as prominent. Following chapter stretches between the start of the First World War and the Second World War. These times were typical for a reception of Austrian law, most importantly in the field of Civil Service Law reception of civil pragmatics. Later changes in Civil Service Law were held in 1920 and 1927. The last part of the first chapter deals with incidents with negative influence (not only) to civil service between 1938 and 1945. These political changes are mentioned in greater detail in those parts where particular changes in the Civil Service Law derive from them.

The second chapter of the thesis is focused on foreign legislation and historical development in France and in Great Britain. Both countries considered to be a cradle of civil service and civil administration and it has a great tradition there. I start with a history of state and state development and public administration evolution. Furthermore, I talk about civil service and its concrete aspects. I also mention lawyers and politicians with huge impact on the formation

of civil service and documents which are crucial in this field, for example the British *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*.

The third chapter of the thesis describes civil service in the Ministry of Finance. I have chosen it because I work in this resort since my graduation, in General Directorate of Finance. I narrate the characteristics of the Ministry of Finance during the First Republic and I also mention tax administration during these times. The chapter continues until the Great Depression crisis. Subsequently, I talk about the Second World War, this part is divided into the Protectorate and the exile government in Britain. The chapter is concluded by a summary of the Ministers of Finance from the First Republic until the end of the Second World War. In the very end I shortly mention biography of the most influential Ministers of Finance.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Česká republika

Monografie, komentáře, učebnice:

- 1) BALÍK, S.: *Právní dějiny evropských zemí a USA*, 2. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2002
- 2) BĚLINA, P. a kolektiv: *Dějiny evropské civilizace*, svazek II., Paseka, 1995
- 3) BONĚK, V., KREJČÍ, J., KROUPA, J., PAVEL, J.: *Historie ministerstva financí 1918-2004*
- 4) CASSEL, G.: *Pád zlaté měny*, Praha, 1936
- 5) CERMAN, I.: *Šlechtická kultura v 18. století. Filozofové, mystici, politici*, Nakladatelství Lidové noviny, 2012
- 6) ČAPKA, F.: *Dějiny zemí koruny české v datech*, Libri, 2010
- 7) GEBHART J., KUKLÍK J.: *Druhá republika 1938-1939, Svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě*, Paseka, Praha, 2004
- 8) HAVELKA, F.: *Služební právo státních úředníků a zřízenců*, Státní tiskárna v Praze, 1937
- 9) HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*, 7. vydání, Praha, C. H. Beck, 2009
- 10) KALOUSEK, J.: *České státní právo*, V Praze, J. S. Skrejšovský: Kněhkupectví Theodora Mourka, 1871
- 11) KELLER, J.: *Sociologie, byrokracie a organizace*, Sociologické nakladatelství, 1966
- 12) KÁRNÍK, Z.: *České země v éře První republiky (1918-1938)*, 2. díl, Libri, Praha, 2000

- 13) KLABOUC, J.: *Osvícenské právní nauky v českých zemích*, ČSAV, Praha, 1958
- 14) KVAČEK, R., TOMÁŠEK, D.: *Obžalována je vláda*, Themis, 1999
- 15) MALÝ, K.: *České právo v minulosti*, Orac, 1995
- 16) MALÝ, K. a kolektiv: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Linde, Praha 1997
- 17) MALÝ, K., ŠOUŠA, J., KUČEROVÁ, K.: *Deklaratoria a Novelty Obnoveného zřízení zemského, Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918*, Praha, Karolinum, 2006
- 18) MERTL, J.: *Byrokracie*, Praha: Orgis, 1937
- 19) PAVEL, J.: *Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918-1938*, 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2004
- 20) PEKAŘ, J.: *Dějiny československé*, Praha, Historický klub, 1921
- 21) POMAHAČ, R. a kolektiv, *Veřejná správa*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2013
- 22) PROKŠ, P.: *Politikové a vznik republiky 1914–1918*, Praha, Prospektrum, 1998
- 23) STARÝ, M.: *Dějiny daní a poplatků*, Havlíček Brain Team, 2009
- 24) STARÝ, M.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1848*, Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2007
- 25) ŠAMALÍK, F.: *Úvahy o dějinách české politiky*, Victoria Publishing, 1996
- 26) ŠRÁMEK, P.: *Československá armáda v roce 1938*, Brno-Náchod 1996
- 27) ŠTOURAČOVÁ, J.: *Historický a správní vývoj 1740–1848. Vývoj správních institucí českého státu 1526 – 1848*, 1. vyd. Brno, Masarykova univerzita, 2014
- 28) TOMEK, V. V.: *Děje království českého*, Praha, nákladem Fr. Řivnáče, 1885
- 29) VESELÁ, M.: *Státní služba*, 1. vydání, Brno, Masarykova univerzita, 1997

- 30) VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010
- 31) VON MISES, L.: *Byrokracie. Překlad z anglického originálu Bureaucracy (1944, 1969, 1983)*, Praha, Liberální institut, 2002
- 32) VYSKOČIL, A.: *C. k. úředník ve zlatém věku jistoty*, Praha, 2009
- 33) VEBER, V. a kolektiv: *Dějiny Rakouska*, Nakladatelství Lidové noviny, 2002
- 34) WEYR, F.: *Československé správní právo*, 1922

Odborná periodika:

- 1) BRÁZDA, J.: Několik úvah o služebním zákoně, *Právník* 11/2007
- 2) ČERNÝ, P.: Věrnost k ČR ve služebním poměru, *Právník* 5/2006
- 3) HODA, D.: Právní úprava veřejné služby ve Francii, *Správní právo* 46, č. 7-8, 2013
- 4) KARFÍKOVÁ, M., KARFÍK, Z.: Rozpočtová a daňová reforma podle Karla Engliše, *Právník* 4/2012
- 5) KLÍMA, K.: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě, *Právník* 12/2017
- 6) PEROUTKA, F.: Budování státu, *Lidové noviny*, 1991
- 7) ŠEJVL, M.: Přímá aplikace katalogu základních práv z Ústavní listiny v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, *Právník* 2/2020
- 8) ŠIMANDL, M.: Sociální a geografický původ úředníků pražského policejního ředitelství ve 2. polovině 19. století, *Právněhistorické studie*, 2020
- 9) ŠTEFKO, M.: Seniorita v odměňování - Čas pro změnu, *Právník* 10/2017
- 10) ŠŤASTNÝ, O.: Rozhovor s právním historikem Markem Starým, *Státní zastupitelství* 3/2020

- 11) VENCOVSKÝ, F.: Řízení naší měny v prvním Československu, *Finance a úvěr* 4/1996
- 12) VOJÁČEK, L.: Panovnice na rozhraní epoch a cesta k modernímu státu a právnímu řádu, *Právník* 5/2017
- 13) VOŠAHLÍKOVÁ, P.: Z moci úřední. Úřady a úředníci za vlády Františka Josefa I., *Český časopis historický* 92, č. 3, 1994

Sborníky:

- 1) MACKOVÁ, M.: Úřednictvo venkovských okresů v Čechách (1850-1914). Se zřetelem k okresům východních Čech, *Vlastivědný sborník Ústí nad Orlicí, Supplementum* 4, 2001
- 2) MACHAČOVÁ, J.: Úředníci v 19. století jako sociální skupina středních vrstev, in: *Slezský sborník* 99, č. 3, 2001
- 3) WEIGL, J. a kolektiv: Marie Terezie, 300 let od narození, *Publikace* č. 39/2017, 1. vydání, 2017

Právní předpisy:

- 1) Dekret česko-rakouské dvorské kanceláře ze dne 17. března 1799
- 2) Dekret dvorské kanceláře č. 125/1841 Sbírký zákonů politických
- 3) Dekret dvorské studijní komise č. 37/1844 Sbírký zákonů politických
- 4) Dekret dvorské kanceláře ze dne 5. července 1766
- 5) Dekret dvorské kanceláře ze dne 26. března 1769
- 6) Dekret dvorské kanceláře ze dne 20. června 1782
- 7) Dekret dvorské kanceláře z roku 1783
- 8) Dekret dvorské kanceláře z roku 1787
- 9) Dekret dvorské kanceláře z roku 1814
- 10) Dekret dvorské kanceláře z roku 1820
- 11) Dekret č. 10/1941 Úředního věstníku čsl., o ustanovování a o služebních i platových poměrech zaměstnanců Československé republiky v zahraničí
- 12) Kabinetní list ze dne 13. září 1805
- 13) Nařízení česko-rakouské dvorské kanceláře ze dne 12. listopadu 1789
- 14) Nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 52/1855 říšského zákona
- 15) Nařízení č. 103/1927 Sbírký zákonů a nařízení
- 16) Nařízení č. 270/1936 Sbírký zákonů a nařízení
- 17) Patent č. 626/1803 Sbírký zákonů soudních
- 18) Úřední instrukce č. 52/1855 říšského zákona
- 19) Ústavní zákon č. 330/1938 Sbírký zákonů a nařízení, o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací

- 20) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů
- 21) Výnos ministerstva veřejného vyučování č. 93/1848 Sbírký zákonů politických
- 22) Zákon č. 81/1853 ř. z., o vnitřním uspořádání a činnosti úřadů
- 23) Zákon č. 112/1872 říšského zákoníku
- 24) Zákon č. 47/1873 říšského zákoníku
- 25) Zákon č. 172/1898 říšského zákoníku
- 26) Zákon č. 34/1907 říšského zákoníku, jímž se upravují požitky a služební poměry státních zaměstnanců
- 27) Zákon č. 15/1914 říšského zákoníku, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika)
- 28) Zákon č. 2/1918 Sbírký zákonů a nařízení, jímž se zřizují nejvyšší Správní úřady ve státě československém
- 29) Zákon č. 11/1918 Sbírký zákonů a nařízení, o zřízení samostatného státu československého
- 30) Zákon č. 37/1918 Sbírký zákonů a nařízení, o prozatímní ústavě
- 31) Zákon č. 95/1918 Sbírký zákonů a nařízení, o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919
- 32) Zákon č. 153/1919 Sbírký zákonů a nařízení, jenž se týče oddělení správy finanční od správy politické
- 33) Zákon č. 433/1919 Sbírký zákonů a nařízení, Finanční zákon republiky Československé pro rok 1919
- 34) Zákon č. 462/1919 Sbírký zákonů a nařízení, o propůjčování míst legionářům
- 35) Zákon č. 269/1920, Sbírký zákonů a nařízení, kterým se upravují poměry úředníků a zřízenců u státních úřadů a ústavů bývalého státu uherského

- 36) Zákon č. 178/1924 Sbírky zákonů a nařízení, o úplatkářství a proti porušování úředního tajemství
- 37) Zákon č. 286/1924 Sbírky zákonů a nařízení, o omezení počtu úředníků
- 38) Zákon č. 103/1926, Sbírky zákonů a nařízení, o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců (platový zákon)
- 39) Zákon č. 147/1933 Sbírky zákonů a nařízení, o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a některých jiných osob a o překládání soudců na jiné služební místo proti jejich vůli
- 40) Zákon č. 66/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců
- 41) Zákon č. 67/1950 Sb., o pracovních a platových poměrech soudců z povolání, prokurátorů a soudcovských čekatelů (soudcovský zákon)
- 42) Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon)
- 43) Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- 44) Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Soudní rozhodnutí:

- 1) Bohuslavova sbírka č. 4241 adm. (Nález z roku 1924)
- 2) Bohuslavova sbírka č. 9457 adm. (Nález z roku 1931)

Jiné:

- 1) Archiv hl. m. Prahy, fond Sběrka matrik, sign. KAR O6, 1890-1900, fol. 47
- 2) Archiv hl. m. Prahy, fond Sběrka matrik, sign. PMS O5, 1871-1892, fol. 51
- 3) *Císařský cirkulář o zásadách a počínání státního úředníka* ze dne 4. prosince 1783
- 4) MUSILOVÁ, J.: *Z historie budov Ministerstva financí*, Ministerstvo financí, 2013
- 5) OTTO, J: *Ottův slovník naučný*, Dvanáctý díl, Praha: 1897
- 6) *Slovník veřejného práva československého*, Svazek IV
- 7) ŠOUŠA, J., *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*, disertační práce
- 8) *Velký sociologický slovník*, sv. I, Praha, 1996
- 9) Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců

Internetové zdroje:

Historie parlamentarismu a české ústavnosti, psp.cz [online] [cit. 2021-02-20]

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>

Zahraniční zdroje:

Monografie, komentáře, učebnice

- 1) DORD, O.: *Droit de la fonction publique*, 2e édition, Paris: Presses Universitaires de France, 2012
- 2) DICKSON P. G. M.: *Monarchy and Bureaucracy in Late Enlightenment-Century*, in: *The English historical Review*, Vol. CX, No 436 – April 1995, R. J. W. Evans, J. R. Maddicott (ed.), Oxford: Longman 1995
- 3) LEHNER O.: *Österreichische Verfassungs - und Verwaltungsgeschichte*, Linz: Trauner 1992
- 4) LEVITAN, D.: *The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society*, *Political Science Quarterly*. PAR, 2003, vol. 63, No 3
- 5) MEGERLE, J. G.: *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Weisen oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*, Wien: von Mößle, 1809
- 6) MEGNER, K.: *Beamte. Wirtschafts- und sozialgesellschaftliche Aspekte des k. k. Beamtentums. 2. Auflage*, Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986
- 7) OGRIS, W.: *Der Beamte in der Habsburger Monarchie*.
- 8) OLECHOWSKI, T. (ed.): *Elemente europäischer Rechtskultur. Rechtshistorische Aufsätze aus den Jahren 1961–2003*, Wien: Böhlau, 2003
- 9) WILSON, W.: *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, 1887

Jiné

NORTHCOTE H. S., TREVELYAN CH.: *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, 1853