

Zrod moderního státu a veřejné správy v českých zemích aneb služební zákon¹

Lukáš VALEŠ

Genesis of the Modern State and Public Administration in the Czech Lands and the Public Service Act

Abstract: The study concentrates on formation of the modern state and modern public administration on the territory of the contemporary Czech Republic, respectively in the region of Central Europe in the 18th century. The impulse to write it was the argument that accompanied negotiations of the so-called Civil Service Act, which was adopted by the Czech Parliament in 2014. The study aims not only to Czech MEPs to show that bureaucracy is an essential component of the functioning of a modern state and modern society. Also it shows that the emergence of the modern state and public administration was closely linked with the rise of research of the modern state and the development of administrative science.

Key words: Modern state, Public administration, Bureaucracy, Civil Service Act , Josef Sonnenfels

Úvod

„My naprosto nesouhlasíme s koncepcí, která obsahuje kromě jiného generální ředitelství na úřadu vlády... My bychom s tím nesouhlasili, ani kdyby nám koalice nabídla, ať si generálního ředitele najmenujeme

sami. Ten koncept, jak je teď postaven, není veřejná služba pro lidi, to je citadela úřednické šlechty. My se nechceme podílet na schválení zákona, který bude pevností úřednické šlechty.“²

Těmito slovy komentoval jeden z hlavních představitelů české politiky, předseda poslanců strany TOP 09 Miroslav Kalousek, projednávaný vládní návrh tzv. služebního zákona v rozhovoru pro deník Právo a následně i v Poslanecké sněmovně. Pomiňme fakt, že on sám zahájil svou politickou kariéru jako státní úředník – náměstek na ministerstvu obrany. Kalouskova slova jsou spíše obecným vyjádřením hloubky nepochopení a podcenění významu, který má moderní byrokracie pro fungování, ba samu podstatu moderního státu a veřejné správy. Tento despekt je přitom v české (ale zdaleka nejen české) společnosti silně zakořeněn – mimo jiné i vzhledem k silné a nepříliš lichotivé úřednické (resp. opravdu zbyrokratizované) tradici, jež se vine jako červená niť našimi dějinami v posledních dvou stech letech, a to bez ohledu na to, který politický režim je právě u moci. Řečeno slovy disidenta, novináře a také bývalého vysokého státního úředníka – předsedy Rady pro televizní a rozhlasové vysílání Václava Žáka: „Psát o služebním zákoně zemi Franze Kafky, který byrokracií nenáviděl, a Jaroslava Haška, který si z ní dělal legraci, není nejjednodušší úkol. Navíc jsme dlouho profesionální byrokracii neměli. Stát 50 let řídil předvoj dělnické třídy – Komunistická strana Československa. Někteří lidé ... si na to zvykli tak, že v existenci profesionální státní správy oddělené od politického řízení vidí ohrožení demokracie. Nejspíš si spolu s Leninem myslí, že stát má umět řídit každá kuchařka. Připočteme-li k tomu prezidenta, který sve-dl debatu na falešnou kolej, nelze se divit, že debata o jednom z nejdůležitějších zákonů probíhá za hlubokého nezájmu veřejnosti. Bohužel.“³

Tato studie si proto klade za cíl připomenout okolnosti vzniku moderního státu ve středoevropském prostoru, resp. v podmínkách českých zemích. Právě tehdy se rodí také jeho pilíře – mimo jiné právě státní správa a její nositelé – úředníci. Její autor se domnívá, že tím alespoň trochu přispěje k objasnění jejich významu nejen pro moderní stát, ale i pro moderní společnost. Fenomén moderní byrokracie se totiž zdaleka neomezuje jen na oblast veřejného, resp. státního sektoru, ale prostupuje i do moderních metod řízení v oblasti průmyslu, služeb apod. Přestože

nás od procesů, jimiž se zde budeme věnovat, dělí téměř 300 let, více než kdy jindy platí, že na historii není nic staré.

1. Na počátku byla krize

Na počátku vzniku moderního státu na našem území byla hluboká politická a vojenská krize, která mimo jiné ohrožovala samu státní existenci habsburského soustátí a vlastní územní integritu českého státu. Na druhou stranu, rakouský, resp. rakousko-česko-uherský stát nebyl zdaleka jediný, jehož moderní podoba z krize vzešla. Připomeňme, že moderní Nizozemí povstalo z dlouholeté války o nezávislost na Španělsku (stejně jako později Spojené státy). Moderní anglický stát se rodí z vleklé občanské války mezi králem Karlem I. a anglickým parlamentem, o Velké francouzské revoluci ani nemluvě. Přerod tradiční společnosti v moderní a s tím také státu jako klíčové sociální instituce rozhodně neprobíhal ryze evoluční cestou. Přesto – jak si záhy ukážeme – se jednotlivé státy velmi lišily – a to nejen ve výsledku, ale především v tom, kdo byli aktéry těchto spíše revolučních procesů, kdo tyto procesy řídil či ovlivňoval a jakou moc si uchovaly původní mocenské struktury. Nicméně vraťme se do střední Evropy.

Dne 20. října 1740 umírá ve Vídni dosavadní císař, český a uherský král Karel VI., a to aniž by zanechal mužského potomka. Na základě tzv. Pragmatické sankce z roku 1713, umožňující dědickou posloupnost i v ženské linii, tedy na habsburský trůn nastupuje jeho dcera Marie Terezie. Tu ale rakouští sousedé neuznávají, a tak již 16. prosince 1740 zaútočí na Slezsko, součást českého státu, pruský král Bedřich II. Byla vytvořena prusko-francouzsko-sasko-bavorská koalice, jejímž cílem bylo faktické rozparcelování dosavadního habsburského soustátí. Bavorský kurfiřt Karel Albert měl získat Čechy (a skutečně byl v roce 1741 prohlášen českým králem), saský kurfiřt Bedřich August II. Moravu a pruský král Bedřich II. bohaté Slezsko a Kladsko. Francie se „spokojila“ s likvidací habsburského impéria jako nebezpečného velmocenského protivníka (viz tzv. války o španělské dědictví).

Průběh válek, které se táhly až do mírové smlouvy v roce 1763, ponechme stranou. Rakouským Habsburkům se podařilo uhájit svou

říši, na druhou stranu definitivně přišli (resp. český stát přišel) o velice cenné území Slezska a Kladska (Kronika Českých zemí, 2003, s. 382). Důležité je, že právě toto existenční ohrožení vyvolalo vlnu zásadních reforem, které transformovaly habsburskou monarchii v relativně moderní stát, a to včetně skutečného vytvoření rakouského státu (později císařství), když se doposud jednalo jen o personální unii tří formálně samostatných státních celků (země České koruny, rakouské země a Uherské království).

Jestliže jsme konstatovali, že to byla právě politická či vojenská krize, jež stála u vzniku řady moderních evropských států, existují přesto významné rozdíly, které předurčily i následný vývoj jednotlivých států a jejich společností. V Anglii proti sobě stál král a jemu blízká šlechta převážně proti představitelům měšťanů a rodící se třídě podnikatelů, resp. proti anglickému parlamentu, který hájil jejich zájmy. Výsledkem revolty nebyla jen poprava krále či dočasné vyhlášení republiky (viz např. Křivský, Kvaček, Skřivan, 1985), ale především radikální omezení moci panovníka (definitivně v roce 1689 Listinou práv – Bill of rights), a to právě ve prospěch parlamentu. Právě ten se stal svrchovaným vládcem státu (Hendrych a kol., 2014, s. 157). To mimo jiné znamenalo také významné omezení moci státu ve prospěch občanů (byť dosud majetkově i politicky nerovných), resp. tzv. občanské společnosti. Stát tak nebyl plným suverénem nad životem a smrtí svých obyvatel a nemohl (zpočátku jen u části) rozhodovat ani o jejich osudu. Ideovou oporu tomuto přístupu poskytlo učení o přirozených právech, především z dílny Johna Locka (viz např. jeho Dvě pojednání o vládě). Každý člověk měl podle jeho učení právo na život, na majetek a na štěstí (tedy na svobodnou volbu svých záležitostí – viz blíže Valeš, 2007).

Byl-li (a je) suverénem anglického (od roku 1707 britského) státu parlament, postulovala ještě radikálnější francouzská revoluce suverenitu lidu jako úhelný kámen moderní Francie, a to v duchu ideologie ženevského rodáka Jeana-Jacquesa Rousseaua (dílo O společenské smlouvě). Na základě Rousseauových myšlenek, doplněných o ideje významného francouzského právníka a filozofa Charlese Montesquieua (O duchu zákonů) přijalo v srpnu 1789 francouzské Ústavodárné národní shromáždění Deklaraci lidských a občanských práv, která zcela

zrušila dosavadní stavovské rozdíly a rovněž uzákonila nezadatelná lidská práva: „Čl. 1: Lidé se rodí a zůstávají svobodní a obdařeni rovnými právy. – Čl. 2: Tato jejich práva jsou svoboda, vlastnictví, bezpečnost a odpor vůči útlaču. – Čl. 3: Jediným zdrojem veškeré suverenity je lid sám.“ (Křivský, Kvaček, Skřivan, s. 326)⁴

V případe střední Evropy – nemluvě už o Evropě východní – se ovšem s něčím takovým jako je ochrana lidí či lidu před státem, existence práv a svobod mimo pozitivní zákonodárství státu, nehledě na právo na odpor vůči státu apod. nesetkáme. A to přestože díla J. J. Rousseaua a především Montesquieua zde byla dobře známa a čtena – včetně hlav států, přestože slavný francouzský filozof Voltaire, známý pro své liberální názory, byl zván na středoevropské dvory, přestože francouzské osvícenství – vláda rozumu a lidskosti – zde bylo vysoce ceněno, což se projevilo i v názvu, jež se pro styl vládnutí ve střední Evropě vžil – osvícenský absolutismus.⁵ A právě tento termín jasně ukazuje na zdánlivě nesourody svazek hodnot, jimiž se střední Evropa od svých západních sousedů lišila.

Zatímco v západních státech to byli lidé tzv. třetího stavu či ve francouzském podání lid, který byl hlavním hybatelem reformy a který si na státu vymohl svou individuální svobodu, resp. svobody, ve střední – nemluvě o východní Evropě – to byl zase jen stát sám – byť pod osvícenským vedením, který rozhodoval o podstatě reformy, jejich míře a prospěšnosti. Zatímco v západní Evropě to byli občané, kteří tvořili svůj moderní stát, ve střední Evropě to naopak byl osvícený stát zosobněný panovníkem, který „tvořil“ své občany k obrazu svému, a to bez ohledu na to, že skutečně došlo ke kvalitativnímu zlepšení života prakticky všech vrstev – duchovně i materiálně (zrušení nevolnictví, náboženská tolerance, rozšíření možností podnikání, zrušení tortury atp.). Stát rozhodoval, zda je svoboda pro jeho poddané dobrá či ne, případně kolik svobody je ještě žádoucí a kde leží už nepřekročitelná hranice. Jeden příklad za mnohé. Panovnice, s níž je nástup osvícenského absolutismu spojen, Marie Terezie zakázala svým výnosem výuku angličtiny na všech univerzitách monarchie, neboť prý ohrožovala náboženství a mravy – mimo jiné především proto, že v Anglii vládlo protestantství. „Na indexu se však ocitla celá řada politických traktátů z pera

pravověrných katolíků, jakými byli bezesporu italský filozof Niccoló Machiavelli a španělský teolog Luis de Molina... A ještě po skončení sedmileté války roku 1763 musel syn prominentního vídeňského juristy J. A. Riegger žádat papežského nuncia ve Vídni žádat o povolení ke studiu T. Hobbesa, J. Locka, J. J. Rousseaua ... i již zmíněného N. Machiavelliho.“ (Bělina, Kaše, Kučera, 2001, s. 204)

Jak už jsme naznačili, model osvěcenského absolutismu přes svůj nesporně absolutistický, monokratický charakter řízení státu, přesto stojí u zrodu skutečně moderního státu. Toho typu státu, který se rozchází s dosavadním feudálním uspořádáním a umožňuje – často nepřímou a s velkými komplikacemi – přerod dosavadní stavovsky uspořádané společnosti ve společnost moderní, založenou na občanské rovnosti, odstranění feudálních privilegií, nevolnictví, na rozvoji věd, průmyslu a podnikání a v neposlední řadě také oddělení církve od státu, nehledě už na možnost sociální a geografické dynamiky (odchod obyvatel z venkova do měst, možnost postupu do vysokých státních funkcí i pro neurozené apod.).

Jakkoliv to může znít paradoxně, teprve nyní vzniká stát jako plně suverénní instituce – v mezinárodních vztazích i ve vnitřní politice, - která nesnese jiných mocenských rivalů (minimálně na svém teritoriu). Teprve nyní se zcela naplňuje teorie suverenity státu, jak ji na počátku novověku formuloval francouzský právník Jean Bodin ve svém slavném díle *Šest knih o státu* (srov. Valeš, 2013). A také se definitivně formuje stát jako neosobní instituce – byť role panovníka jako nositele státnosti a prvního muže své říše je právě v podmínkách osvěcenského absolutismu nezpochybnitelná. Na rozdíl od předchozí feudální éry ale končí období, kde je nositelem státnosti vedle panovníka především stavovská obec (šlechta, duchovenstvo, případně měšťané). Rodí se noví nositelé státní moci – především profesionalizovaná a státu zcela podřízená armáda (resp. její důstojnictvo) a státní (a státem placená) byrokracie. Odtud také nové pojetí panovníka jako prvního úředníka (služebníka) svého státu. Už to nejsou tradiční stavy, především šlechta, které automaticky obsazují vedoucí funkce ve státu na základě své rodové příslušnosti k nobilitě, ale profesionální, vzdělané a státem placené úřednictvo, jež zajišťuje provoz státu, výběr daní, sčítání obyvatel

a především realizaci státní politiky. A ta spolu s rolí státu utěšeně roste. Bez jakékoliv nadsázky tedy můžeme byrokracii považovat za sám fundamentální základ moderního státu, a to zcela ve shodě s německým sociologem Maxem Weberem. Bez ní jeho existence a realizace jeho starých a především nových úkolů ve všech oblastech – armádou počínaje a školstvím a zdravotnictvím zdaleka nekonče – nebyla možná. Jak konstatují brněnští právní historici:

„Nezbytnou podmínkou řádného výkonu takto kumulované moci (v rukách absolutistického panovníka) byla centralizace státního aparátu, díky níž se všechny významné rozhodovací pravomoci (a ke správnému rozhodování potřebné informace) koncentrovaly v orgánech bezprostředně podřízených panovníkovi. S centralizací bylo spojeno celkové zefektivnění činnosti státního aparátu – byrokratizace. Proces byrokratizace spočíval jednak v budování promyšlené struktury státního aparátu a ve změně statusu státních úředníků. Zatímco středověké státní orgány často fungovaly jen jakoby vedle sebe, na sobě nezávisle nebo naopak tak, že se jejich pravomoc a působnost překrývaly, nový státní aparát měl jasně danou strukturu s přesně vymezenou pravomocí a působností jednotlivých orgánů a s vazbami vzájemné nadřízenosti a podřízenosti a odpovědnosti nižších úředníků vyšším. V byrokratizujícím se státním aparátu postupně vytlačoval středověké hodnostáře, kteří získávali úřednické funkce zejména díky svému postavení ve stavovsky rozvrstvené společnosti, úředník, jehož hlavními devizami byly potřebné vzdělání, praxe a zkušenosti. Úřednickou práci vykonával jako své povolání, dostával za ni plat a byl na ni zpravidla odkázán jako na jediný nebo alespoň hlavní zdroj obživy. Ve struktuře státního aparátu měl přesně stanovené místo, a pokud se nedopustil závažného porušení svých povinností, měl vytyčenu perspektivu úředního postupu a pro sebe i pro svou rodinu zaručeno zajištění do konce života (penze).“ (Vojáček a kol., 2011, s. 41)⁶

Tato radikální změna v uspořádání státu se projevila i v postavení panovníka a chápání jeho role v novém státním systému. Nebyl to již všemocný a všemohoucí „bůh na zemi“, který jedná jen o své vůli. Ale naopak první služebník svého státu a svého lidu, který řídí stát v jeho prospěch a za pomoci osvětleného rozumu, nejmodernějších metod

správy státu (policejní vědy), nejhumánnější filozofie (osvícenství) a s nejlepším předsevzetím zajistit bezpečnost a prosperitu svým milým poddaným. Oficiální ideologie tak vykreslila panovníka jako pravého otce svého lidu, jenž vstává i usíná s myšlenkou na své ovečky. Je jejich dobrým pastýřem a posledním zastáním pro kohokoliv, komu se děje křivda. Přímo ukázkovým prototypem takového vladaře se stal zejména Josef II. – a to mimo jiné i díky vydání tolerančního patentu a zrušení nevolnictví. Ten získal přímo přezdívku „selský císař“. Přesně v duchu tohoto ideálu vykreslil obraz Josefa II. i jeden z nejvýznamnějších architektů právní a správní podoby rakouského osvětského absolutismu, mikulovský rodák Josef von Sonnenfels ve své oslavné básni, složené v roce 1765 u příležitosti zvolení Josefa II. císařem Svaté římské říše a jeho nástupu na trůn:

„Buď vládcem občanům, ne otrokům!
Svou moc si zbuduj v jejich srdcích jen!
Ne strachem získávej si poslušnost,
tu zajistí ti moudrost zákonů!
Ať neposlušný ztrestá sebe sám!
Krev prolít občanů se obávej!
Jednou vzdáš účet pánu vladařů,
jenž svěřil v ruce tvé i tuto krev.
Neplýtvej nikdy statkem poddaných!
On není tvůj – toť jejich vlastnictví,
jež chránit údělem je knížecím.
Bohatství občanů je poklad tvůj!
Ať srdce jich ti náleží!
A klíč k pokladům všem ti láska zhotoví.
Ať žehná ti i rolník u pluhu,
jenž jednou – v světě zkázy zbaveném –
i v rukou krále hanbou nebude.
Svobodou poušť se v květy obrací,
otroctví mění nivy rajské v poušť.
Tvým vlivem ať se obchod pozvedne
a blahobyť pak jemu následuj.

Buď přízniv vědám, a ty podporuj,
Jichž světlem vzrůstá blaho člověka!
Ne lichocení – pravda přístup měj
vždy k trůnu tvému. Ctnosti oceňuj
i v chyšce, trestej neřest v paláci!
Ne ponížení, hřbety otrocké,
jen zásluha ať určí rádce tvé.
Ti ať jsou též i lidu milácci!“ (Machovec, 1964, s. 51)

2. Centralizace a reforma krajského zřízení

Už jsme se zmínili, že podmínkou vytvoření moderního státu byla především jeho plná suverenita – nad svým územím, nad svými občany i nad všemi institucemi a organizacemi. Supremace státu byla prvním úkolem osvícenského absolutismu, od které se dále odvíjela jeho strategie. Ta obsahovala mimo jiné eliminaci dosavadních mocenských struktur, které byly na státu do značné míry nezávislé a které naopak byly pilíři dosavadního stavovského uspořádání. V první řadě šlo o šlechtu jako hlavní představitelku stavovských obcí jednotlivých korunních zemí, resp. jejich státních celků – českého, rakouského a uherského, jež představovaly de facto i de iure samostatné entity. Na místě tedy byla radikální reforma státní správy, která by odňala moc stavům a předala ji do rukou panovníka, resp. jím řízené, jím placené a jen jemu loajální státní byrokracie. Tato reforma jednak znamenala centralizaci veškeré správy do jednoho mocenského centra, jímž byl panovnický dvůr ve Vídni, a jednak postátnění státní správy, kterou dosud vykonávali představitelé stavů, a to do velké míry zcela nezávisle na panovníkovi. Součástí těchto změn byla i rozsáhlá daňová reforma, která měla umožnit jak zaplatit profesionalizovanou státní správu, tak především 108 tisícovou armádu. Nezapomeňme, že tyto reformy byly primárně iniciovány vojenským a politickým ohrožením monarchie a jejich cílem byla zpočátku sama záchrana habsburské říše. A následně její modernizace tak, aby i nadále mohla hrát roli prvořadě evropské velmoci.

Úmyslně jsou proto likvidovány samé právní a institucionální základy dosud samostatných státoprávních jednotek (českých a rakouských

zemí), které byly doposud reprezentovány a řízeny samostatnými „ministerstvy“ (českou a rakouskou dvorní kanceláří). Pro oba státní celky byly v roce 1749 vytvořeny společné orgány. Pro řízení státní správy a finance *Directorium in publicis et cameralibus*, jako nejvyšší soudní instance Nejvyšší soudní dvůr. „Česká feudální státní individualita byla podstatně oslabena, i když úplně nezanikla. Čechy, Morava a zbytek Slezska se měnily v provincie jednotného rakouského celku a jejich vzájemná pouta se uvolňovala, jak ukazovalo například vynětí Moravy z kompetence pražského apelačního soudu a vytvoření apelace v Brně.“ (Říha, Janáček, Marsina a kol., 1982, s. 327). Tato centralizace, provázaná mimo jiné i nárůstem byrokracie a značně nepřehledným systémem státní administrativy, byla pod vlivem pozdějších vojenských porážek, jež prokázaly její nedostatečnou účinnost a funkčnost, i pod tlakem českých stavů částečně zmírněna a reorganizována. Nicméně její základní kontury zůstaly nezměněny.

Jak je patrné, z těchto centralistických reforem, jejichž cílem bylo mimo jiné přetvořit dosavadní tři, fakticky i právně samostatné státní celky, spojené jen velmi volně především osobou panovníka v jeden, centrálně řízený stát, byly vyňaty Uhry. Důvodů bylo několik. Jednak větší část Uher byla teprve nedávno osvobozeny od tureckého nebezpečí (a na jihu stále ještě probíhala válka) a jakákoliv státní moc zde musela být teprve obnovena, jednak uherské stavy – na rozdíl od velké části české pobělohorské šlechty – zůstaly Marii Terezii věrné a za cenu značných – i státoprávních, politických a finančních ústupků – ji poskytl prostředky k vedení války s Pruskem a jeho spojenci (blíže viz např. Kontler, 2001, s. 182–183). Proto zůstaly uherské země do velké míry první centralizační vlny ušetřeny a státoprávní samostatnost Uherského království zůstala zachována. Zde tedy můžeme hledat i počátky rakousko-uherského státoprávního vyrovnání, jež se stalo realitou v roce 1867.

Tato radikální změna státoprávních poměrů ale nebyla zdaleka jediná. Jak už jsme řekli, cílem reforem – vedle zefektivnění chodu státu a v neposlední řadě i významného zvýšení daňového výběru na jeho provoz – byla především likvidace dosavadních mocenských struktur a odstranění vlivu šlechty jako samostatného stavu, který může reálně

spolurozhodovat o politických záležitostech. Vedle reformy centrálních státních orgánů tak byla reformována i správa na úrovni zemské a krajské. Jejím cílem bylo postátnění zemské správy. Místo dosavadních autonomních stavovských orgánů, které svou legitimitu odvozovaly mimo jiné především od českého zemského sněmu (zůstaneme-li na půdě Českého království), nastoupil opět systém profesionální státní byrokracie, plně podřízený vídeňskému centru (a jím placený). Moc stavů, které se navíc musely zříci práva povolát daně na deset let dopředu, byla významně omezena a redukována především na moc soudní a patrimoniální správu.

Na zemské úrovni tedy: „Již roku 1749 byla vnitřní správa a finance přeneseny na nedávno zřízené královské deputace, jež byly přejmenovány na královské reprezentace a komory. Dosavadní zemští úředníci sice nebyli zbaveni úřadu, byla jim však ponechána jen omezená agenda.“ (Říha, Janáček, Marsina a kol., 1982, s. 327). Tím vzal za své dosavadní hlavní orgán zemské správy – pražské místodržitelství. Nadřízeným orgánem všech zemských komor (od roku 1763 přejmenovaných na zemská gubernia) byla vídeňská tajná dvorská komise. Tyto změny byly mimo jiné doprovázeny i oddělování jednotlivých správních oblastí – správní a daňová správa byla postupně oddělována od moci soudní (byť nikoliv na 100 %). Pro obě sféry existovaly ve vídeňském centru také rozdílné ústřední orgány.

Poslední úrovní správy, kromě správy na nejnižší úrovni – tzv. správy patrimoniální – která zůstávala v rukou stavů, byla úroveň regionální, tedy kraje. Ani ty však procesu postátnění správy a její centralizaci neunikly. K reformě krajského uspořádání došlo v roce 1751. Jejím cílem byla jak profesionalizace a postátnění krajské správy, tak i změna počtu krajských jednotek, které by byly svou velikostí, územím, počtem obyvatel apod. přibližně stejné. Došlo by tedy k určité standardizaci, jež by lépe vyhovovala jak potřebě správy (včetně té centrální), tak i vykazování statistických dat, možnosti srovnání apod. Nově tedy bylo například ve vlastních Čechách vytvořeno 16 krajských jednotek. A mimo jiné také 16 krajských úřadů v krajských městech. Doposud totiž kraje spravovali dva hejtmané, kteří byli reprezentanty stavů – jeden z panského a jeden z rytířského stavu. Ti vykonávali tuto funkci na své

náklady, a proto se sídlo krajského úřadu měnilo. Krajský úřad totiž zpravidla sídlil v prostorách vrchnostenského úřadu (správa panství) hejtmana z panského stavu (Hledíková, Janák, Dobeš, 2007, s. 160).

Radikálně se také změnilo postavení hejtmanů, kteří přestali být reprezentanty stavů a stali se profesionálními státními úředníky, včetně hmotného zabezpečení chodu krajského úřadu a platových otázek. Výrazně byla také zeslabena vazba nových krajských hejtmanů na daný kraj a jeho šlechtickou obec: „Do té doby stáli v čele krajů dva hejtmani ..., kteří museli mít v příslušném kraji pozemkový majetek, směli úřadovat ve vlastním sídle, nevyžadovalo se u nich odborné právnické vzdělání a pomocný personál (včetně odborných poradců) vydržovali na své náklady. Od 23. ledna 1751 vedl krajskou správu vždy jen jeden hejtman, který měl stabilní úřední rezidenci, nemusel však nutně v příslušném kraji vlastnit nemovitost, protože byl placen z panovnické pokladny stejně jako odborný personál (komisaři, sekretář, adjunkti a další osoby). Místo na stupeň urozenosti se při jeho výběru hledělo na kvalifikaci. Hlavním úkolem krajského hejtmana bylo dohlížet na vztahy mezi vrchnostmi a poddanými, pečovat o rozvoj školství, komunikací, řemeslné velkovýroby apod. V 80. letech 18. století se jeho pravomoc rozšířila i na města, včetně měst královských.“ (Kronika Českých zemí, 2003, s. 375)

3. Zrod správní vědy

Součástí výkonu funkce krajského hejtmana tedy bylo odborné – právní – vzdělání. Je to jen další důkaz, jak vysoce si stát cenil odborné přípravy a vzdělání svých úředníků. Tento fakt kladl vysoké nároky na obecného i odborného školství. Jeho nositelem na univerzitní úrovni byly především právě právnické fakulty – v českých zemích pražská a olomoucká. Nicméně s rozvojem nových rolí státu, profesionalizací státního aparátu a procesem správních reforem dochází též k rozvoji nových vědeckých oborů, které jednak vycházejí vstříc potřebě vzdělávání ve všech oblastech zájmu moderního státu (ekonomika, fiskální politika, demografie, statistika, správa, právo apod.), a jednak se stávají přirozenou ideovou oporou nově budovaného státního systému. V první řadě šlo

o vznik moderní správní – v dobové terminologii policejní či kamerální – vědy.⁷ Resp. správních věd. Šlo o nauku, která v sobě obsahovala řadu významných oborů – ekonomie, správa, zemědělství, statistika, demografie, protosociologie apod. Jejím cíl byl přitom ryze praktický – jednak vychovávat vzdělané a odborně zdatné státní úředníky v oblastech, s nimiž se setkají ve své praxi. Jednak přispět k rozvoji moderního státu zaváděním moderních vědeckých metod v zemědělství, dopravě, zdravotnictví, urbanismu (zavádění osvětlení), obchodu (odstraňování vnitřních cel a podpora exportu), řízení státních záležitostí apod., a tím i podpoře ekonomického, demografického (a tedy i vojenského), ale i duchovního (či zdravotního) rozvoje státu a jeho občanů. A v neposlední řadě shromažďovat systematické informace o činnosti státu, jeho obyvatel, podnikatelských korporací apod., které by přispěly k výkonu lepší a efektivnější státní správy – k tomu zmíněná statistika, demografie (podpora natality), ale samozřejmě sem patří i zrod tereziánského a dalších pŕdních katastrů, jež přehlednou systematizací zemědělské půdy a s tím spojených daňových povinností zvyšovaly výběr daní.

Významnou roli při etablování a rozvoji kamerální, tedy správní vědy v celorakouském měřítku přitom sehrály české země. Krátce po svém nástupu na vídeňskou univerzitu v roce 1763 zde zakládá mikulovský rodák Josef Sonnenfels první katedru kamerální vědy. A také – údajně na přání dvora – napíše „bibli rakouského úředníka“ a správní vědy – trojsvazkové dílo *Zásady veřejného pořádku, obchodu a financí*. To se stanu učebnicí kamerálních věd pro všechny studenty a úředníky rakouské říše – a to až do roku 1848. „Učebnice byla publikována celkem osmkrát. Poslední vydání prvního dílu se uskutečnilo v roce 1819. Joseph von Sonnenfels se svojí školou byl skutečným zakladatelem výuky politických věd⁸ v habsburské monarchii. Sonnenfelsovo učení obsažené v předepsané učebnici se udrželo celých 78 let na rakouských univerzitách (od roku 1770 do roku 1848). Podle ní byly konány přednášky a byla i předlohou pro různé příručky, které se pro účely výuky psaly.“ (Krameš, 2010, s. 642)

Vzorem pro založení katedry kamerálních (policejních) věd byla již existující pracoviště na řadě německých univerzit – mimo jiné v Halle či Frankfurtu nad Odrou. Sonnenfelsův žák – ekonom, právník

a zemědělský odborník – Josef Ignác Buček – se stává zakladatelem a „vedoucím“ této katedry na pražské univerzitě v roce 1765 (Šejvl 2014, s. 212) nebo v roce 1766 (Kronika Českých zemí 2003, s. 354). A také autorem knihy a učebnice *Pojednání o správní vědě*. Sonnenfels nebyl zdaleka jen teoretik správní vědy, kterou chápal bytostně prakticky, ale skutečný zakladatel rakouské správní školy. Jeho další žák – Leopold Ludvík Schulz – zase získal profesuru policejní vědy na olomoucké univerzitě. I on napsal svůj učebnicový text, jehož název je více než příznačný – *O povinnostech nastávajícího úředníka* (Bělina, Kaše, Kučera, 2001, s. 213). V žádném případě přitom nešlo o suchopárné teoretiky, pro něž úřednická disciplína byla vším. Josef Sonnenfels byl velkým podporovatelem umění – byl ochráncem Wolfganga Amadea Mozarta, předsedou vídeňské Akademie výtvarných umění a také svobodným zednářem. Pro jeho vzestup do nejvyšších pater rakouské politiky v době osvícenského absolutismu je také příznačné, že pocházel ze židovské rodiny, což o něm bylo všeobecně známo a byl dokonce nazýván „nejslavnějším mikulovským židem“⁹. Jeho dědeček byl dokonce vrchní pruský rabín (Nezhodová, 2002 a 2003, s. 81). Jeho otec ale přijal křest a Josefu Sonnenfelsovi už se dostalo standardního „křesťanského“ vzdělání – napřed na mikulovském piaristickém gymnáziu, poté na filozofické a právnické univerzitě ve Vídni.

V rakouském kontextu ale nesmíme zapomínat ani na právního a správního teoretika Heinricha Gottloba von Justi. Právě ten definoval sám pojem „Polizey“, který byl klíčovým obsahem „policejních“, tedy správních věd, a to ve svém nejslavnějším spisu *Základy policejní vědy* z roku 1756: „Jde o uchování a zvýšení obecné moci státu v jeho vnitřní organizaci takovým způsobem, který přispěje nejvyšším možným způsobem ke společnému dobru. Dobro státu a dobro jeho obyvatel je přitom identické. Jde především o zvelebování venkova i měst, nárůst počtu obyvatel, manufaktur, obchodu a řemesel, ale i morálnímu stavu obyvatel. Kromě tohoto blaha přistupuje i bezpečnost, která v sobě zahrnuje ochranu proti požárům a povodním, kriminalitě a nepořádku jako takovému.“ (Šejvl, 2014, s. 212) Josef Sonnenfels pak na Justiho navazuje, když oblast „Polizey“ definuje jako „vše, co spadá do „vnitřní správy“ státu, zatímco vnější bezpečnost spadá do sféry „státní

moudrosti.“ (Tamtéž.) Mezi otce moderní správní vědy, ale možná především moderní správy a správní praxe pak v rámci habsburské říše musíme jmenovat i dvojici nejvyšších rakouských politiků – po oblast „vnitřní správy“ slezského hraběte Bedřicha Viléma Haugwitze a pro oblast „státní moudrosti“ architekta rakouské zahraniční politiky, moravského patriota Václava Antonína Kounice.

Závěr

Není možné shrnout v jedné studii všechny reformy, které s sebou osvícenský absolutismus přinesl. Zmíňme jen celkovou snahu o standardizaci a uniformitu celé habsburské říše, jež se projevovala mimo jiné sjednocením měr a vah v roce 1764 (tzv. vídeňská soustava), zavedením povinné školní docházky i snahami o prosazení němčiny jako jediného, z hlediska státu „přirozeného“ jazyka pro celou říši. Stát se „vypořádal“, byť dočasně, i se svým dalším mocenským (ideovým) konkurentem – tj. církví. Státní ideologie byla postavena na všeobecné loajalitě ke státu a jeho prvnímu úředníkovi – tj. císaři, který byl dobrým otcem všech svých poddaných, bez ohledu na víru či stav. Stát tedy do velké míry postátnil i oblast školství, známé je josefínské rušení klášterů i cílená likvidace josefínského řádu, a to přestože řada jezuitských kolejí – například klatovská – přispívaly významně k šíření osvícenských myšlenek. Sem také spadá vstřícná politika Josefa II. vůči židovskému etniku. Státu tak především naplnil svou vnitřní suverenitu a svou hegemoniální pozici mezi společenskými institucemi. Nebylo možné „trpět“ bez státního dozoru a řízení autonomní existenci nadnárodní instituce, jakou byla katolická církev, řízená z Říma, jež by nepodléhala státní moci. Vyvrcholením této proticírkevní politiky, která byla zároveň naplněním osvícenských ideálů, jež bojovaly proti temnu minulosti, hlásaly náboženskou svobodu a naopak byly více než vlažné ve věcech víry, bylo vydání tolerančního patentu roku 1781.

Z hlediska našeho tématu neméně důležitým procesem byla změna postavení dosavadního nevolníka v samostatného a svobodného občana (pokud se ovšem neprotivil oficiální politice státu). Sem (vedle hospodářských důvodů) směřuje patent o zrušení nevolnictví také z roku

1781. Nicméně tato cesta k občanské svobodě a samostatnosti, občanské rovnosti byla dlouhá a často bolestivá. Její další zastávkou bylo přijetí Všeobecného občanského zákoníku v roce 1811 (všichni občané jsou si před zákonem rovni) a definitivně se princip občanské rovnosti prosadil v souvislosti s občanskou revolucí v roce 1848 (zrušení poddanství, zrušení patrimoniální, vrchnostenské správy a vytvoření základů moderní samosprávy v roce 1849), resp. po obnově rakouské ústavnosti v roce 1861 (únorová ústava) a 1867 přijetí rakouské (předlitavské) prosincové ústavy. Opět je pro země střední Evropy příznačné, že tento proces probíhal až s malými výjimkami (1848) především shora – oktrojovaně. Byl to stát, kdo ho řídil a který rozhodoval o oprávněnosti a rozsahu občanských práv. I to tento region významně odlišovalo (a odlišuje?) od západoevropských společností. To ale není věc úřednického aparátu, oné „úřednické šlechty“. To je otázka v první řadě politického vedení země. Profesionální a odborně připravený úřednický aparát, který patří k neoddelitelným náležitostem moderního státu, je v první řadě vykonavatelem státní politiky. Tu ale neformuluje a může být proto využit jak pro správu demokratickou, tak i – bohužel – nedemokratickou. Ostatně fakt, že oba dva největší a nejstrašnější totalitní režimy dvacátého století, nacismus a komunismus, se zrodily právě v zemích střední a východní Evropy, zdá se není náhodou a velmi úzce souvisí s dominancí státní moci, která neměla podobně silného protihráče – jakou byla občanská společnost a měšťanský stav ve Francii či Anglii. Osvícenský absolutismus tedy vede stejně ke státu demokratickému (který vychází z osvícenských ideálů svobody, volnosti a bratrství), jako i k nedemokratickému (absolutistická tradice). Není to ale státní byrokracie, která rozhoduje o tom, jakou cestou se vydat.

Poznámky:

- ¹ Tato studie je dílčím výstupem z projektu OP VK Spolupracující právníci. CZ. 1.07/2.4.00/17.0119.
- ² <http://www.novinky.cz/domaci/344080-nedovolime-vlade-zbudovat-citadelu-pro-urednickou-slechtu-rekl-kalousek.html>. Stav k 20. 4. 2014. Naopak bývalý náměstek a dnes politický komentátor

Martin Fendrych v reakci na Kalouskova slova kontruje: „Po každých volbách veřejnost jen zírání, do jaké hloubky sahají změny na ministerstvech, magistrátech, úřadech. Padají hlavy pomalu i vrátných. Důsledkem těchto zemětřesení či úřadotřesení pak je, že do státních pozic se schopní lidé nehrnou, hrozí tam příliš velké riziko náhlé smrti. Služební zákon to měl ukončit. Zajistit, aby úředník nebyl stranický kámoš, nebo kámoš kámoše, kámoš sponzora kampaně, který je vystřelen na odbor a tam se teprve začne učit, o co jde. Měl zajistit, aby to po volbách nevypadalo jak po revoluci. Aby byl úředník člověk znalý věci.“ <http://nazory.aktualne.cz/komentare/kalousek-politicka-slechta-odmita-urednickou-slechtu/r~e67d698c1c8511e4bf0e0025900fea04/>. Stav k 20. 4. 2015.

- ³ <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/nazory-a-petice/Vaclav-Zak-Politicka-nebo-urednicka-slechta-334233>. Stav k 20. 4. 2014. Neméně důležitá slova o významu úředníků pro moderní společnost ale následují. Žák je přirovnává k taxikářům: „Představme si terminál letiště nějakého velkoměsta. Ve frontě na taxiky se řadí cestující. Aby se dostali do cíle cesty, musí umět zadat jeho adresu. To je vše. Taxikář potřebuje řidičský průkaz, technický průkaz, licenci. Aby doklady získal, musel absolvovat řadu zkoušek. Před vynálezem GPS se uchazeč o licenci taxikáře v Londýně musel připravovat nejméně rok na zkoušku ze znalosti londýnských ulic. O kursech první pomoci nemluvě.“
- ⁴ Nemluvě už o Deklaraci nezávislosti Spojených států a ústavy USA a jednotlivých severoamerických států, jež byly rovněž inspirací francouzské Deklarace.
- ⁵ A to mimo jiné pod ideovým vlivem francouzského filozofa Josefa knížete de la Porte Duch osvícenských vladařů. (Bělina, Kače, Kučera, s. 202) a značné části francouzským fyziokraty.
- ⁶ Viz též Keller, 1997, s. 25 a násled.
- ⁷ Ale také třeba politické vědy. Proto jsou někdy považovány za předchůdce dnešní politologie. Viz například Bráf, 1923 či Krameš, 2010.
- ⁸ Správněji správních věd – poznámka autora.
- ⁹ Mikulov byl až do poloviny 19. století centrem moravského židovství – a sídlem zemského rabinátu pro Moravu.

Literatura:

- BĚLINA, P., KAŠE, J., KUČERA, J. P. *Velké dějiny zemí Koruny české X*. Praha – Litomyšl: Paseka, 2001.
- BRÁF, A. Politické vědy v Čechách na sklonku věku osmnáctého a v první polovině devatenáctého. In GRUBER, J., HORÁČEK, C. (ed.) *Albín Bráf: Život a dílo II, Výbor statí z nauky národohospodářské*. Praha: Vesmír, 1923.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích*. Praha: NLN, 2007.
- KELLER, J. *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: SLON, 1997.
- KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*. Praha: NLN, 2001.
- KRAMEŠ, J. Výuka politických věd a ekonomické myšlení v první polovině devatenáctého století v českých zemích. In *Politická ekonomie* 5/2010, s. 641–656. *Kronika Českých zemí*. Praha: Fortuna Print, 2003.
- KŘIVSKÝ, P., KVAČEK, R., SKŘIVAN, A. *Věk starý a nový*. Praha: Albatros, 1985.
- MACHOVEC, M. *Josef Dobrovský*. Praha: Melantrich, 1964.
- NEZHODOVÁ, S. Josef Sonnenfels – muž bez předsudků. In *Regio M – Sborník Regionálního muzea v Mikulově 2002/2003*. Mikulov: Regionální muzeum v Mikulově, 2002 a 2003. s. 81–95.
- ŘÍHA, O., JANÁČEK, J., MARSINA, R. a kol. *Přehled dějin Československa I/2 (1526–1848)*. Praha: Academia, 1982.
- ŠEJVL, M. *Idea právního státu v dějinách filozofie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014.
- VALEŠ, L. *Dějiny politického myšlení od starověku po Machiavelliho*. Klatovy: AgAkcent pro Právnickou fakultu ZČU v Plzni, 2013.
- VALEŠ, L. *Dějiny politických teorií*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- VOJÁČEK, L. a kol. *Nástin dějin veřejné správy*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, 2011.

Kontakt na autora příspěvku:

doc. PhDr. Lukáš Valeš, Ph.D.

Katedra veřejné správy

Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

Sady pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

e-mail: valesl@centrum.cz